



## DESCENTRALIZACIÓN AHORA PARA EL REAL DESARROLLO DEL PAÍS Y LA EFECTIVA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

*DECENTRALIZATION NOW! FOR THE REAL DEVELOPMENT OF THE COUNTRY AND THE EFFECTIVE CONSTRUCTION OF THE SOCIAL AND DEMOCRATIC STATE GOVERNED BY THE RULE OF LAW*

MAGDIEL GONZALES OJEDA\*

Universidad Ricardo Palma  
*magdiel.gonzales@urp.edu.pe*

Recibido: 8/6/2018

Aceptado: 27/6/2018

### *Resumen*

La centralización y descentralización, así como la desconcentración en la administración del poder del Estado peruano han estado marcados por factores políticos, sociales, económicos y religiosos; en suma, por factores de poder. Su puesta en práctica en el contexto peruano ha traído graves dificultades en el desarrollo del país. En el presente estudio se hace una evaluación de su adaptación en el modelo político peruano, tomando en cuenta los datos históricos, para finalmente plantear los retos de la reforma que se deben afrontar en la descentralización y en el fortalecimiento de la regionalización, entendidos como procesos institucionales de necesidad vital para lograr el desarrollo integral del país.

### *Palabras clave*

Centralización – descentralización – desconcentración – poder – democracia – Constitución

### *Abstract*

Centralization and decentralization as well as deconcentration in the administrative division of the Peruvian state have been conditioned by political, social, economic and religious factors; In brief, by factors of power. The execution of these policies in the Peruvian context has brought serious difficulties in the development of the country. In this article, the author studies the Peruvian model and its adaptations taking into account the historical data. Finally, he proposes the reform challenges that must be faced in decentralization and the strengthening of regionalization, both understood as necessary institutional processes to achieve the integral development of the country.

### *Keywords*

Centralization – decentralization – deconcentration – power – democracy – Constitution

\* Decano (e) de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Ricardo Palma. Doctor en Derecho por la Universidad Nacional de San Agustín. Fue vicepresidente del Tribunal Constitucional del Perú.

## 1. Introducción

La centralización y la descentralización del poder político son fenómenos históricos muy antiguos, corresponden a movimientos casi milenarios pero decisivos, sostiene Tamayo Herrera<sup>1</sup>. Estos fenómenos, que nos vienen acompañando desde el inicio o aparición del hombre peruano, siempre o casi siempre han sido producto de factores políticos, económicos, sociales o religiosos; el caso es que la confrontación entre estos fenómenos siempre ha sido y es tensa, la sociedad, el pueblo, siempre ha luchado por condiciones de una vida digna, su lucha ha estado dirigida en contra de los centros del poder político, de la metrópoli del poder.

Otro de los factores importantes en la administración del poder en la República, es la división política del territorio nacional, factor esencial de la descentralización. La división política fue realizada sobre la base de la división política y administrativa existente en el virreinato y, como es de conocimiento general, el criterio o criterios que se utilizaron para dicha estructuración fueron determinados por los intereses económicos de la metrópoli a los cuales se adecuaban las decisiones administrativas y fiscales de los operadores de la corona española. Es decir, pues, la adecuación territorial no siempre ha respondido a las reales exigencias del desarrollo social.

Casi siempre los intereses de los detentadores del poder no coinciden con los intereses de los pueblos, esta disonancia puede deberse a factores económicos, sociales o religiosos; factores que a través del poder político se imponían y se imponen en desmedro de los legítimos intereses de los pueblos; esa es la razón más relevante que obliga a los pueblos a bus-

car su libertad, poder decidir sus destinos políticos y la descentralización es el camino más adecuado y democrático para ello.

La experiencia positiva del poblador peruano es vivir en su espacio territorial, gestionando directamente su organización, su administración, resolviendo sus problemas de desarrollo y crecimiento. Estas experiencias quiere realizarlas dentro de su gobierno local y/o su gobierno regional, repudian el centralismo, pues este obedece generalmente a intereses ajenos a los pueblos, sólo se piensa en la metrópoli, en la capital del país.

La descentralización del poder político, en los Estados unitarios, debe ser coherente con el mandato de la voluntad social, mandato que se condensa en la Constitución del Estado y especialmente en los fines del Estado; en tal sentido, al igual que toda institución humana el Estado tiene fines que cumplir, metas u objetivos que alcanzar, son propósitos útiles, necesarios e indispensables y que es imprescindible conseguir, justifican nuestra acción o constituyen una aspiración individual o colectiva.<sup>2</sup> Así el Estado existe para la realización del hombre.

Los fines del Estado deben ser amplios y atender al hombre en su totalidad, es decir, deben contemplar todas las necesidades sociales imprescindibles que tienen que ser necesariamente resueltas. De esta forma, los fines del Estado son globales, relativos y variables, pues deben contener todas las aspiraciones sociales, pero no son absolutos y, conforme al avance del desarrollo social pueden variar las necesidades, los fines también siguen tales caminos de cambio, todo lo que supone una adecuación de la organización estatal a los nuevos requerimientos.

1 Tamayo Herrera, José, *Regionalización e identidad nacional*, Ed. Centro de Estudios País Región, Lima, 1988, p. 17.

2 Serra Rojas, Andrés, *Teoría General del Estado*, Ed. Porrúa, México, 1964, p. 251.

Los fines del Estado están íntimamente vinculados al origen y naturaleza del Estado en su perspectiva histórica. El Estado ha sido creado por los hombres y su evolución corre según las necesidades humanas y sus relaciones sociales, políticas, económicas, culturales, etc. Consecuentemente, el hombre va redefiniendo los fines del Estado en relación a sus requerimientos y adecuando las funciones estatales a los nuevos requerimientos, teniendo presente siempre al hombre. La determinación y la consecución de los fines del Estado supone necesariamente tener un marco ético que señala los límites dentro de los cuales se debe o se puede alcanzar. Al respecto, Jellinek<sup>3</sup> decía que la significación práctica de la determinación de los fines del Estado consiste en que mediante ella se contempla la necesaria justificación ética y psicológica del mismo.

## 2. Nociones básicas sobre centralización, desconcentración y descentralización

Como señala Jellinek<sup>4</sup>, las concepciones típicas del Estado, desde que hay una ciencia del mismo, han sido formadas en vista de un Estado unitario. Todas las autoridades del Estado se consideran autoridades centrales; pero, actualmente la estructura del Estado unitario se determina por los requerimientos de la nación que exige el establecimiento de una forma de descentralización del país, especialmente en los ámbitos políticos, económicos y administrativos.

Sin embargo, a pesar de estas demandas que prescribe la descentralización como único medio de orientar el desarrollo nacional en forma equitativa, con justicia social y respeto a los derechos fundamentales, en el país, la mayoría de los reclamos no fueron escuchados

por los operadores estatales responsables de la administración del Estado; es claro que hemos tenido diversos intentos con el fin de descentralizar nuestra estructura del Estado, pero no tuvieron éxito, más bien la mayoría de dichos intentos sirvieron para reproducir condiciones más sofisticadas de centralismo cuyos resultados hoy los vemos con mucho dolor. En realidad, el centralismo es el más trágico estigma republicano en relación con la pobreza del Perú<sup>5</sup>.

De los intentos de descentralización en nuestro país, la forma más recurrente, y que es más coherente a nuestros requerimientos, es a través de la regionalización; pero se presentó y se implementó en sistemas, como la concentración y la desconcentración del Estado; lo que nos obliga ahora a tratar sucintamente tales conceptos para establecer su absoluta diferencia con nuestro tema central, esto es, la descentralización.

### 2.1. La Centralización

La centralización es la forma política del Estado por la cual en la capital del país se concentra todo el poder político y la decisión estatal se encuentra en el gobierno central, quien tiene el monopolio de las competencias del Estado y todas las facultades de su administración, todas las instituciones estatales se encuentran supeditadas al poder político central.

En esta forma de Estado es típica la concentración del poder político en manos de uno o pocos operadores estatales, quien o quienes, además, mantienen la decisión en las Fuerzas Armadas y Policiales. Aquí, también, es una suerte de privilegio de dichos de-

3 Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, Ed. Albatros, Buenos Aires, 1981, p. 175.

4 Jellinek, Georg, *Ob. Cit.*, p. 473.

5 Bernales Ballesteros, Enrique, *La Constitución de 1993. Análisis Comparado*, Ed. Cidela, Lima, 1996, p. 679.

tentadores del poder la facultad de nombrar a los operadores del Estado de mayor jerarquía o más importantes. Finalmente, entre otros aspectos, el gobierno central asume de manera exclusiva la dirección de los servicios públicos.

El Estado Moderno que nos presenta la centralización como su forma política, tal como hoy es el Perú, nos trae deformaciones en su crecimiento y desarrollo en detrimento de las Regiones del país, las cuales, en su mayoría, están totalmente postradas y sin mucha claridad en su futuro, tenemos muchas zonas que carecen de una infraestructura económica razonable para nuestro tiempo, permanecen aún en el siglo XIX, sin ingresar al siglo XX; pero además, estas condiciones también afectan de varias formas a Lima, nuestra Capital de la República, pues su crecimiento poblacional es inorgánico y en la mayor parte de la circunscripción no cuenta con los servicios más elementales para prestarlos a la población.

## 2.2. La Desconcentración

La desconcentración es el proceso administrativo del Estado que se sustenta en el otorgamiento, a diferentes estratos burocráticos, de facultades para la toma de decisiones en el marco de la ejecución de sus funciones establecidas por el poder central. La estructura estatal nos muestra un conjunto de órganos especializados que se integran en un orden jerárquico y que responden a una dirección central que generalmente es el Poder Ejecutivo.

En la desconcentración el Estado tiene una dirección centralizada y generalmente la ejecución de las funciones se realiza a través de órganos especializados, es decir, los órganos, las oficinas o reparticiones públicas desconcentrados responden por vía jerárquica al poder central de donde nace la delegación de sus funciones.

La desconcentración es el mecanismo de la administración pública que permite la distribución de funciones y responsabilidades a los diversos niveles jerárquicos que integran, siempre respondiendo al gobierno central; los operadores de estos órganos sólo tienen que cumplir las funciones que les han sido delegadas. En tal sentido, el gobierno se desconcentra en sectores o ministerios, siendo sus titulares los encargados de definir la política del sector y los operadores de los diferentes niveles jerárquicos actúan conforme a las funciones delegadas.

La manera de funcionar de este sistema, es sumamente nocivo para la mayor parte del país, pues, no permite el desarrollo real y efectivo de la nación, los servicios públicos no llegan en forma eficiente y en un marco de justicia social a la mayoría de los usuarios; no se tiene canales de comunicación con la administración pública local ya que las decisiones son tomadas en la Capital de la República; pero, además, los problemas locales y su solución, generalmente, son definidos por los niveles burocráticos centrales y en muchas de las veces no se toma en cuenta la realidad local o regional, en tal sentido no se tiene una propuesta efectiva y concorde a nuestra realidad, para nuestro desarrollo.

## 2.3. La Descentralización

La descentralización es la forma política y administrativa que asume un Estado unitario, por requerimiento de la nación, que busca el desarrollo nacional y la justicia social. La descentralización es el proceso que se inicia a fin de adecuar la estructura política del Estado y su administración pública a la consecución de los grandes objetivos nacionales, como la vigencia real y efectiva de los derechos fundamentales, el bienestar general basado en la justicia, el desarrollo integral y equilibrado del país, así como el respeto a la dignidad humana.

Se trata de definir espacios geográficos a partir de factores sociales, económicos, financieros, históricos, jurisdiccionales y políticos, a los que se les dé una estructura de gobierno con competencias para que se determinen autónomamente, sólo sometidos a la Constitución del Estado y a la ley, sin subordinación jerárquica a otro órgano del Estado que no sean los de control o supervisión.

La descentralización, así, supone la creación de gobiernos intermedios, entre el gobierno central y los gobiernos locales, que se inserten armónicamente con autonomía económica, administrativa, financiera, impositiva, jurisdiccional y legislativa, dentro de la Constitución y la ley; en tal sentido, deben contar con operadores elegidos directamente por los ciudadanos del ámbito descentralizado, tanto en las funciones supremas ejecutivas y legislativas, teniendo en cuenta siempre el principio de la separación de las funciones supremas del Estado, garantía de la libertad.

### **3. La descentralización en el pensamiento ideológico político de José Carlos Mariátegui, Víctor Andrés Belaunde y Emilio Romero.**

#### **3.1. Introducción**

La titularidad del poder político y la división política del territorio, constituyeron y constituyen factores esenciales para la forma de administración del gobierno en el país; el primer factor casi siempre ha decidido sobre la división política del territorio y esta decisión estaba vinculada a los intereses económicos de la clase social dominante de la forma de gobierno que olvida el factor más importante, el social. La división territorial en la República fue realizada sobre la base de la división política y administrativa existente en el virreinato y esta se asentó en la división territorial del imperio Incaico. El Tahuantinsuyo era un

Estado de carácter teocrático con un gobierno altamente centralizado por lo que los españoles no tuvieron mucho problema para establecer su Estado monárquico y con un gobierno centralizado. Estos factores se impusieron, generalmente, por los intereses económicos de los titulares del poder político, a los cuales se sometían y adecuaban las decisiones administrativas y fiscales de los operadores estatales que responden inmediatamente al centro del poder, que en el caso de los españoles era la corona española.

Tanto la titularidad del poder como la adecuación territorial no siempre han respondido a las reales exigencias del desarrollo social. En nuestro caso, del Perú republicano, el modelo inicial que asumimos fue centralista, su única variable se dio en el centro de gravitación del poder político, ya no era España ahora se presenta Lima, obviamente con algunas variables más como el nuevo tipo de Estado, el Estado Moderno. El centralismo constituye un gravísimo problema y, en gran medida es un freno al desarrollo social de la mayoría de los pueblos peruanos, pero aún es más grave porque violenta varios principios de la persona y del Estado, como la dignidad, la libertad, la soberanía popular, la igualdad, así como también los derechos fundamentales como el derecho a la vida.

El tema de la descentralización que se aborda es de interés permanente y ha sido y es una constante en toda la historia nuestra, constituye un requerimiento vital para las mayorías de las provincias que siempre han luchado contra el centralismo de la metrópoli o capitalino. Centralismo que resulta el gran responsable de la mayoría de los padecimientos y desgracias que sufre el pueblo peruano; por lo que es preocupación, permanente de los pueblos, la manera o forma cómo debe estructurarse el país a fin de que los ciudadanos participen directamente en el gobierno; es un





tema muy controvertido como lo podremos observar en los planteamientos de algunos académicos o políticos que vamos a presentar seguidamente.

### 3.2. Regionalismo y centralismo en el pensamiento de Mariátegui

José Carlos Mariátegui<sup>6</sup>, autodidacta, de ideas socialistas, fundador del Partido Comunista Peruano el 7 de octubre de 1928, el político más esclarecido e influyente del siglo XX, redactó el Estatuto y Programa para la creación de la Confederación General de Trabajadores del Perú, el 17 de mayo de 1929; pero fue fundamentalmente un gran escritor y periodista, fundó revistas, se le conoce como maestro de juventudes y, es llamado *El Amauta*.

En la tercera década del siglo pasado, en su obra los *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, se refería a que la descentralización como reforma simplemente política y administrativa no significaría ningún progreso en el camino del “problema del indio” y del “problema de la tierra”, nosotros podemos decir que estos problemas aún subsisten; ahora, tales problemas se llaman comunidades campesinas y/o comunidades nativas. Pero el problema medular está en la propiedad de las tierras de dichas comunidades, por ello ellas exigen el respeto a su propiedad “territorial”.

Creo que no hemos avanzado mucho en la integración social y la descentralización desde los tiempos de Mariátegui y considero, además, que las ponencias del Amauta sobre la descentralización son vigentes; él sostenía, al referirse al *regionalismo*, que las preocupaciones al respecto no son exclusivamente políticas sino, sobre todo, sociales y económicas;

sin embargo, las clases dominantes que detentan el poder político, siempre se han esforzado por ignorar el verdadero contenido del problema de la regionalización, generalmente, se han empeñado hasta la fecha en reducirlo a un problema filantrópico o humanitario<sup>7</sup>; es decir, que la búsqueda de la verdadera solución al centralismo siempre fue soslayada.

La demarcación de las *regiones* también fue criticada por Mariátegui. Sostenía que ningún regionalista inteligente pretenderá que las regiones estén demarcadas por nuestra organización política, esto es, que las “regiones” son los departamentos; el departamento es un término político que no designa una realidad y menos aún una unidad económica e histórica. El departamento, sobre todo, es una convención que no corresponde sino a una necesidad o un criterio funcional del centralismo<sup>8</sup>.

Mariátegui sostiene que es absolutamente imposible considerar la cuestión del regionalismo, o más precisamente, de la descentralización administrativa, sin tener previamente en cuenta los problemas del *indio y el problema de la cuestión agraria*, desde el punto de vista subordinados a la necesidad de solucionarlos de manera radical y orgánica<sup>9</sup>. Para Planas,<sup>10</sup> Mariátegui asocia regionalismo, *nuevo regionalismo*, con indigenismo; lo cierto es que los problemas todavía subsisten, diríamos que actualmente se les conoce con los nombres de los problemas de los comuneros campesinos y los comuneros nativos y, en cuanto al aspecto agrario o de tierras, este se refiere a la propiedad comunal; pues, el problema no sólo es político, o de reparto del poder político, y geoeconómico, es prioritariamente social; el futuro del Perú está en la solución de los problemas

6 Mariátegui, José Carlos, *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Ed. Amauta, Lima, 1975, p. 201.

7 *Ibíd.*, p. 109.

8 Mariátegui, José Carlos, *Ob. Cit.*, p. 203.

9 *Ibíd.*, p. 201.

10 Planas, Pedro, *Ob. Cit.*, p. 448.

que nos señalaba Mariátegui; es decir, para que en el país llegue a funcionar un sistema democrático, se tiene que asegurar el respeto irrestricto del principio de la soberanía popular.

El pensamiento de Mariátegui, en todos sus trabajos, siempre tenía presente la unidad del pueblo peruano y en este sentido afirma que la unidad peruana está por hacer; el fin histórico de una descentralización no es secesionista sino, por el contrario, unionista. Se descentraliza no para separar y dividir a las regiones sino para asegurar y perfeccionar su unidad dentro de una convivencia más orgánica y menos coercitiva. Regionalismo no quiere decir separatismo<sup>11</sup>; la preocupación del Amauta era el Perú unido, pero con respeto a los derechos de todos los peruanos.

### 3.3. Descentralización y Regionalización en el pensamiento de Víctor Andrés Belaunde

El maestro Víctor Andrés Belaunde, brillante representante de la generación del Novecientos, que a decir de Neyra es la generación que funda el Perú contemporáneo, es también un gran político; como arequipeño que fue, y desde su perspectiva, siempre se preocupó por la descentralización como una manifestación de su peruanismo, él deseaba regiones fuertes porque quería una nacionalidad fuerte<sup>12</sup>. Justamente, al respecto del tema de la descentralización, la obra de José Carlos Mariátegui lo hizo volver a su tema preferido escribiendo algunas críticas a las *Ponencias Básicas* de Mariátegui desde su punto de vista con las experiencias y lecturas en Estados Unidos y en Francia<sup>13</sup>.

En su libro, *La Realidad Nacional*, Belaunde no sólo desarrolla una crítica a Mariátegui, plantea también sus propias propuestas sobre la regionalización. En el primer aspecto, sobre Mariátegui nos dice que, en la cuestión indígena revela sus mejores cualidades de observador realista y que nadie puede discrepar de sus *ponencias básicas*: el anacronismo del debate centro-federal, la unión del centralismo con el caciquismo o provincialismo y la dificultad de establecer una justa diferenciación geográfica en regiones en el Perú.

Belaunde<sup>14</sup> afirma que desde la época de la Constitución de Huancayo, el nacionalismo peruano fue centralista, señala asimismo que Mariátegui traza rápidamente el cuadro de la discusión de esa época, constatando que la oligarquía formada a mediados del siglo XIX tuvo tendencias liberales y descentralizadoras; e igualmente afirma que en Mariátegui hay un tendencioso empeño en acentuar los contrastes geográficos y raciales, al destacar una irreducible dualidad de elementos; pues, refiere que sobre la gravitación histórica de cuatro siglos de convivencia y de fusión entre las razas española e indígena, se coloca la diferencia geográfica entre la costa, la sierra y la montaña. Separa la montaña, especie de imperio colonial, como si existiera entre ella y el resto del territorio una verdadera solución de continuidad. Belaunde refiere que Mariátegui define a la costa como mestiza y española; la sierra indígena<sup>15</sup>.

En ese marco general, Belaunde desarrolla su crítica, afirmado, de una parte, que no puede separar la montaña o selva del territorio nacional como si fuera una especie de imperio colonial, lo que considera que es un error. La región de Maynas, afirma, fue una creación de los conquistadores y religiosos españoles de la región andina y, por tal razón, tiene conti-

11 Mariátegui, José Carlos, *Ob. Cit.*, p. 207.

12 Belaunde, Víctor Andrés, *El Debate Constitucional*, Ed. Comisión Nacional del Centenario, Lima, 1967, p. 197.

13 Belaunde, Víctor Andrés, *La Realidad Nacional*, Ed. Horizonte, Lima, 1991, p. 22.

14 *Ibíd.*, p. 71.

15 *Ibíd.*, p. 72.



nuidad y semejanza espiritual con los núcleos blancos y mestizos del resto del territorio. Los caucheros del siglo XIX son los sucesores de los conquistadores, sentencia Belaunde. Lo cierto es que no consideraba, como incluso ahora no se considera, a las comunidades nativas; había y hay un olvido de todos nuestros hermanos de la selva, a ello, especialmente, se refería Mariátegui.

Asimismo, sostiene que en las tesis de Mariátegui sobre regionalismo, desde la perspectiva del factor geográfico, hay una dualidad, que el sur del Perú, Arequipa, Puno, Cusco y Apurímac, tiene los caracteres de una verdadera región; dando a entender que el resto del Perú, costa y sierra, debería formar otra. Ante tal planteamiento, afirma que el verdadero regionalismo exige, pues, superar las dualidades de sierra y costa, de sur y norte. Su base geográfica, trascendiendo nuestra provincia y nuestro departamento, no debe aproximarse a la extensión de un Estado. La solución al problema supone, un doble criterio realista: histórico y económico<sup>16</sup>.

Con el análisis y crítica a las tesis de Mariátegui, Belaunde<sup>17</sup>, en especial con el amplio conocimiento de la realidad nacional desde su perspectiva ideológica y sirviéndose de diversos criterios, propuso una de las primeras demarcaciones regionales, sentenciando que el proceso histórico de los organismos vivos del país, antiguas ciudades e intendencias, debe ser completado o modificado por los factores económicos de la época presente. El gran desarrollo de la costa norte del Perú, decía, no permite incluirla con la sierra y formar una sola región como la antigua intendencia de Trujillo. Puede decirse, refería, que la demarcación judicial presente es la base de una demarcación regional, Cajamarca y Amazonas pueden formar una región. En la costa norte,

desde el punto de vista económico, hay dos regiones: la del petróleo, Piura y Tumbes, y la del azúcar, La Libertad y Lambayeque. El punto de vista económico coincide con la antigua demarcación intencional en el resto de la costa. La región de Lima, antigua intendencia, es la del algodón y la vid. La región Arequipa, con Moquegua y Tacna, está caracterizada por el tráfico internacional.

En cuanto a la sierra centro, señaló que la demarcación colonial tuvo presente dos factores que han desaparecido: la importancia de la explotación del mercurio en Huancavelica y el desarrollo de la ciudad de Huamanga, punto intermedio del tráfico entre Cusco y Lima. Por eso hubo dos intendencias: la de Tarma y la de Huamanga. Por ahora, y dada la unidad que adquiere esa región por el ferrocarril, bastaría una, que sería la región del cobre. En la sierra del sur hubo también dos intendencias: para anexar al Perú las provincias del Collao, ribereñas del Titicaca, se creó Puno. La región del sur, esencialmente ganadera y agrícola podría coincidir con el distrito de la audiencia del Cusco, Apurímac y Puno<sup>18</sup>.

Finalmente, quisiéramos recordar, tal como señalamos más adelante, que Belaunde<sup>19</sup> afirmó, en la sesión de la Asamblea Constituyente de 10 de agosto de 1932, que nuestros Departamentos como están organizados, son también centralismo. Pero en la misma intervención ante la Asamblea dijo, que encontraba inconveniente y aun veía la imposibilidad de fijar la región, para salir del dilema recomendó no consagrar el departamento en la Constitución como sede de la vida local, dejando a una ley posterior la demarcación o la constitución de las unida-

16 *Ibid.*, p. 76.

17 *Ibid.*, p. 79.

18 Belaunde, Víctor Andrés, *Ob. Cit.*, p. 79.

19 Belaunde, Víctor Andrés. *El Debate Constitucional*. En sus obras completas, Tomo IV, Ed. Comisión Nacional del Centenario, Lima, 1987, p. 199.



des a las cuales se va a conferir la autonomía económica y administrativa. Ante ésta propuesta, interrumpiendo, el señor Manuel Jesús Gamarra, literalmente, dijo: *no habría descentralismo nunca*. Bueno, el caso es que han pasado más de ochenta años y seguimos con los departamentos y la descentralización sigue en proceso.

### 3.4. El “Descentralismo” de Emilio Romero

Emilio Romero Padilla, historiador, narrador y ensayista puneño. Fue representante por Puno a la Asamblea Constituyente de 1933, donde sus aportes y propuestas sobre la descentralización fueron y son muy importantes y hoy siguen vigentes. El trabajo de Emilio Romero<sup>20</sup>, sobre la descentralización, se refiere en primer lugar a las distancias que existen entre los pueblos del país, lo que se agrava aún más con nuestra geografía física, lo que determina, refiere Romero, que nuestros pueblos se encuentren doblemente alejados debido al relieve del suelo de la angustiada topografía cataclísmica. Desde la fecha que presentara su obra, en el año de 1932, las condiciones de comunicación casi no han cambiado, los medios de comunicación aún no llegan a todos los pueblos. Pero, además, se mantiene una administración y demarcación territorial que al decir de Romero, con quien concordamos, son absurdas; en ese tiempo señalaba que somos temerosos de toda innovación, desdeñosos de todo estudio efectivo de la realidad peruana<sup>21</sup>; nosotros agregamos que ahora los estudios de la realidad peruana y la ejecución de vías de comunicación, generalmente, están dirigidas por intereses personales ajenos a los intereses de los pueblos.

Romero consideraba como factores prioritarios, a tener en cuenta para la descentralización, a los seres humanos, a la tierra y a una cantidad de agua, de donde sigue que el primer problema de la organización es la distribución justa de los factores principales para la vida, esto es la distribución de la tierra y el agua. En cuanto a la tierra, manifestaba que la forma como estaba organizada administrativamente la República es injusta y anacrónica, y que de la demarcación territorial defectuosa, empírica, anticuada, arranca la mayor parte de nuestra errónea administración. Reiteraba que demarcación supone organización administrativa, gobierno. A mala demarcación, gobiernos defectuosos<sup>22</sup>.

Para Emilio Romero, la descentralización es una necesidad profundamente sentida por los pueblos de la República y dicha necesidad parte desde un punto de vista económico y de justicia social; reclamaba que el fomento agrícola, pecuario y minero, y las condiciones de trabajo en el Perú, no estén concentrados absurdamente en ciertos sectores minoritarios y ahora sigue igual, lo grave es que ciertos bienes que son estratégicos para la defensa nacional se encuentra en manos extranjeras y que, además, sus grandes ganancias no se invierten en el país.

El Perú requiere una organización descentralizada, con una finalidad sobre todo económica, para fortificar y convertir en productivas las mayores extensiones posibles del territorio nacional. Nos señalaba Romero<sup>23</sup>, pero además sostenía que la organización centralista que existe en el Perú ha fracasado, porque ni siquiera ha podido conservar el patrimonio económico del país, a veces cedido a otras repúblicas por tratados internacionales, por

20 Romero, Emilio. *El Descentralismo*. Ed. Tarea, Lima, 1987, 177 pp.

21 *Ob. Cit.*, pp. 12 y 13.

22 *Ob. Cit.*, p. 19.

23 *Ob. Cit.*, p. 117.



guerras o por concesiones gigantescas a empresas imperialistas extranjeras.

El planteamiento de Romero<sup>24</sup> sobre la descentralización es la organización, debiendo crearse Consejos Regionales que tendrían facultades de gobierno. Dichos Consejos Regionales estarían constituidos por representantes del trabajo (obreros y empleados), el capital (propietarios rurales, industriales y comerciantes), la cultura (maestros, funcionarios, profesionales, periodistas, artistas y universidades) y los campesinos (comunidades, campesinos, propietarios y asalariados). La idea de Romero era que los Consejos Regional sean asambleas con numerosos representantes con el fin de interesar al pueblo en las actividades del gobierno y alentar el progreso de los pueblos.

Los Consejos Regionales fueron diseñados con autonomía regional, con las atribuciones de:

- a) Fomentar, recaudar, manejar e invertir sus rentas.
- b) Nombrar a todos los funcionarios, empleados y técnicos en los ramos descentralizados.
- c) Ejercer de modo amplio la administración de dichos ramos; y la intervención que, según la ley, tenga en otros ramos.
- d) Dar reglamentos y resoluciones sobre todos los asuntos comprendidos en su autonomía, sin contravenir a la Constitución y leyes nacionales.

Señalaba, asimismo, que el Poder Central sólo ejercerá la supervigilancia, el control y la correlación entre las Regiones a fin de armonizar la unidad nacional<sup>25</sup>.

24 *Ob. Cit.*, pp. 118 y 119.

25 *Ob. Cit.*, p. 170.

Se puede afirmar que los fundamentos de la descentralización del modelo propuesto por Romero son, básicamente, socioeconómicos; sociales por cuanto la mayoría de los pueblos del Perú, con el modelo centralista que actualmente tiene el país, están marginados del crecimiento. Lo más grave es que siguen aún marginados del desarrollo; actualmente el país tiene un crecimiento sostenido durante varios años; pero sin embargo, no ha significado desarrollo para la mayoría de los pueblos, especialmente para las comunidades campesinas y las comunidades nativas, siendo estas últimas las que con mayor violencia son tratadas por grandes empresas y el Estado prácticamente las ha abandonado.

#### 4. Algunos fundamentos teóricos de la descentralización

##### 4.1. Introducción

Como ya se ha explicado la descentralización supone el proceso de adecuación de la estructura política del Estado y su administración pública a la consecución de los grandes objetivos nacionales como son la vigencia real y efectiva de los derechos fundamentales, el bienestar general basado en la justicia y el desarrollo integral y equilibrado del país y el respeto a la dignidad humana; se trata, pues, de definir ámbitos geográficos a partir de factores sociales, económicos, financieros, históricos, jurisdiccionales y políticos, a los que se les dé una estructura de gobierno con competencias para que se determinen autónomamente, sólo sometidos a la Constitución del Estado y a la ley, sin subordinación jerárquica a otro órgano del Estado que no sean los de control o supervisión.

De esta forma, el proceso de descentralización en el Perú debe tener en consideración las características del país, tanto referidas al aspecto social, como en los aspectos cultura-

les, políticos y económicos; pero, además y muy importantes, es el aspecto geográfico de nuestro país que, desde esta perspectiva, en general nos presenta tres regiones bien marcadas como la costa, la sierra y la selva.

En cuanto al aspecto social, sabemos que la nación peruana, en cuanto a su composición social es bastante heterogénea, concurren diversas etnias con sus costumbres que las diferencian entre sí, a lo que debe agregarse la superposición de la cultura occidental a la cultura ancestral de dichas etnias, además de los rezagos de ciertas costumbres semif feudales, especialmente en la sierra y a las que se suman el gamonalismo o caciquismo aún presente en muchos lugares del país. Estas distorsiones socioeconómicas son elementos negativos que se deben tener presente para combatirlos, pues, se convierten en unos enemigos más de la descentralización.

La descentralización, teniendo en cuenta la realidad del país, no sólo debe significar el desarrollo del Perú, tiene, igualmente, que ser el vehículo de la consolidación y la unidad del país; pues, siguiendo las enseñanzas de los maestros Mariátegui y Belaunde, la descentralización juntamente con la unidad político-jurídica constituyen dos principios fundamentales e indisolubles que precisan el núcleo central sobre el que se asienta la construcción del Estado descentralizado que, a su vez, se presenta informado por los principios de descentralización, de unidad, de integración constitucional y de solidaridad social.

Entendiendo por unidad del país como la unidad estatal, como la unidad del Estado; es decir, como lo ha determinado el Tribunal Constitucional en su Sentencia recaída en el Expediente N° 002-2005-PI<sup>26</sup>, cuando seña-

la que el Estado de nuestro país es unitario, pero a la vez, con un gran compromiso hacia el futuro: su descentralización. Tal como se presenta en la Constitución: Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado. Por tanto, por más descentralización que exista el gobierno no puede dejar de ser unitario.

La consecuencia de una afirmación como ésta es trascendente para configurar el tipo de Estado que es el Perú. Para no dejar dudas al respecto, se ha señalado que el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación.

Y es en ese sentido que puede recurrirse al Derecho Constitucional comparado como un quinto método de interpretación, en la medida que se torna en una herramienta explicativa necesaria, pues es en el conocimiento de esa diversidad de repuestas, en el contexto de procesos de descentralización, que se podrá establecer los criterios y pautas que deben determinar el análisis del juez constitucional en cada caso en concreto. En el contexto actual puede hablarse de la homologación de las soluciones técnicas, con la notable aproximación de los mecanismos formales empleados para hacer posible el reparto de competencias y permitir su ejercicio, articulando los poderes separados en un sistema único capaz de funcionar con eficacia.

En este marco, la unidad estatal constituye el fundamento de la organización y marcha de la estructura del Estado peruano. Respetando su contenido, existe una redistribución funcional y territorial. Es así como se subordina el principio de jerarquía normativa al de competencia: la unidad prima sobre la diversidad.

26 Sentencia del expediente N° 002-2005-PI/ fs. 44, 45 y 48.



En tal sentido, el Gobierno constitucional del Perú no puede verse soslayado por una autonomía excesiva que quieran arrogarse las regiones. Por lo tanto, el Gobierno Regional de Lima no está en capacidad de discutir la unidad del Estado, ni tampoco afectar, por una interpretación incorrecta de la misma, su indemnidad.

Con estos antecedentes podemos desarrollar algunos principios que fundamentan el proceso de descentralización y que en todo caso rigen o regulan la descentralización, estos principios que tomamos en cuenta son: el principio de la descentralización como norma constitucional, el de autonomía, el democrático, de igualdad y solidaridad.

#### 4.2. El principio de la descentralización como norma constitucional

La Constitución Política del Estado, expresión de la voluntad social, como norma jurídica vinculante que establece la estructura orgánica o institucional, así como la política, entre otras estructuras y derechos, constituye fuente del derecho. En dicho contexto diseña la forma de gobierno del Estado, le define sus fines, funciones y jurisdicción. En el marco del tema que nos ocupa, determina o debe determinar en forma clara las clases de gobierno que administra el Estado.

La Constitución vigente de 1993 establece que el gobierno del Perú es unitario, representativo y descentralizado y se organiza según el principio de la separación de los poderes; su territorio se integra por regiones, departamentos, provincias y distritos; asimismo, define tres formas de gobierno: el nacional, el regional y el local.

El principio precisa la forma de gobierno del Estado y define a la descentralización en forma muy clara, concreta, especifica las ca-

racterísticas que debe asumir todo gobierno regional, sus funciones, el sistema económico y los plazos, los que deben ser muy perentorios.

#### 4.3. Principio de autonomía de los gobiernos regionales

Uno de los factores más importante en el proceso de la descentralización es la autonomía que, como lo define la Ley de Bases de la descentralización<sup>27</sup>, es el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la nación. La autonomía se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas. Definición que el Tribunal Constitucional<sup>28</sup> ha precisado señalando que la autonomía es capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, pero sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no sólo por el Estado sino por el ordenamiento jurídico que rige a éste, y tanto el Gobierno Nacional como el Regional y el Local poseen autonomía a nivel del Derecho Público Interno, pero sólo el Gobierno Nacional detenta la soberanía a nivel del Derecho Público Internacional.

El Tribunal, en la misma sentencia, también se ha referido al alcance de la autonomía regional señalando que es la capacidad para regirse mediante normas y actos de gobierno extendiéndose a todas aquellas competencias que constitucionalmente le hayan sido atribui-

27 Artículo 8° de la Ley de Bases de la Descentralización.

28 Sentencia del Expediente N° 0002-2005-PI. fs. 32 y 37.



das. Sin embargo, ello no quiere decir que el desarrollo y ejercicio de cada una de éstas pueda realizarse, siempre y en todos los casos, con idéntica intensidad de autonomía. Es constitucionalmente lícito modularlas en función del tipo de interés que con su ejercicio se persigue. La Constitución garantiza a los gobiernos locales una autonomía plena para aquellas competencias que se encuentran directamente relacionadas con la satisfacción de los intereses locales. Pero no podrá ser de igual magnitud respecto al ejercicio de aquellas atribuciones competenciales que los excedan, como los intereses supralocales, donde esa autonomía tiene que necesariamente graduarse en intensidad, debido a que en ocasiones de esas competencias también coparticipan otros órganos estatales.

Por tanto, los intereses nacionales deben llegar a modular la eficacia de la autonomía regional, más aún si se tiene en cuenta que ésta está sujeta a parámetros constitucionales que le dotan de validez y eficacia.

Asimismo, la autonomía tiene que entenderse en sus dimensiones política, administrativa y económica<sup>29</sup>:

- a) La autonomía política es la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes.
- b) La autonomía administrativa es la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.
- c) La autonomía económica es la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y apro-

bar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto. Su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias.

#### 4.4. El principio democrático en la descentralización

La forma de organización de las diversas estructuras del Estado, tanto en el ámbito social, como en el político, el económico, o el administrativo, que ha asumido el Perú es la democrática. Esta forma de organización promueve la participación directa e indirecta de los ciudadanos en la gestión y administración del Estado. Dicha forma de organización y funcionamiento del Estado es definida por el principio democrático.

El principio democrático, como lo ha señalado el Tribunal Constitucional<sup>30</sup>, es inherente al Estado social y democrático de derecho, alude no sólo al reconocimiento de que toda competencia, atribución o facultad de los poderes constituidos emana del pueblo (principio político de soberanía popular) y de su voluntad plasmada en la Norma Fundamental del Estado (principio jurídico de supremacía constitucional), sino también a la necesidad de que dicho reconocimiento originario se proyecte como una realidad constante en la vida social del Estado, de manera tal que, a partir de la institucionalización de los cauces respectivos, cada persona, individual o colectivamente considerada, goce plenamente de la capacidad de participar de manera activa “en la vida política, económica, social y cultural de la Nación, según reconoce y exige el artículo 2º, inciso 17, de la Constitución.

29 Artículo 9º de la Ley de Bases de la Descentralización.

30 Sentencia del Expediente N° 0030-2005-PI. F. 22.



En el mismo fundamento de la Sentencia de la referencia, el Tribunal señala que la democracia se fundamenta pues, en la aceptación de que la persona humana y su dignidad son el inicio y el fin del Estado (artículo 1° de la Constitución), por lo que su participación en la formación de la voluntad político-estatal es presupuesto indispensable para garantizar el máximo respeto a la totalidad de sus derechos constitucionales.

Finalmente, el Tribunal Constitucional refiere que consustancial a tal cometido es el reconocimiento de un gobierno representativo (artículo 45° de la Constitución) y del principio de separación de poderes (artículo 43° de la Constitución), de mecanismos de democracia directa (artículo 31° de la Constitución), de organizaciones políticas (artículo 35° de la Constitución), del principio de alternancia en el poder y de tolerancia; así como de una serie de derechos fundamentales cuya vinculación directa con la consolidación y estabilidad de una sociedad democrática hace de ellos, a su vez, garantías institucionales de ésta. Entre éstos se encuentran los denominados derechos políticos, enumerados en los artículos 2°, inciso 17 y 30° a 35° (entre ellos destaca, de modo singular, el derecho de los ciudadanos a ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica), los derechos a las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen (artículo 2°, inciso 4), de acceso a la información pública (artículo 2°, inciso 5), de reunión (artículo 2°, inciso 12) y de asociación (artículo 2°, inciso 13).

Este principio es válido y necesario no sólo para el gobierno nacional, también lo es para los gobiernos regionales y locales; pues determina la forma de organización y desarrollo del Estado; pero, además, la efectiva aplicación del

principio garantiza la consecución de los objetivos nacionales con respeto a los derechos fundamentales.

#### 4.5. El principio de igualdad en la descentralización

Este principio determina que en la transferencia de facultades, funciones y recursos del gobierno central a los gobiernos regionales, estas deben realizarse en un marco de igualdad para que dichos gobiernos, dentro de su jurisdicción, administren los ámbitos o sectores de su región como el social, el político, el económico y administrativo; dentro del marco la unidad del Estado y siempre teniendo en cuenta que el gobierno central es el encargado de dictar las políticas nacionales, en un marco de igualdad. Este principio se aplica en las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos regionales, se aplica, también, en las relaciones entre los gobiernos regionales.

La noción de igualdad, nos explica el Tribunal Constitucional<sup>31</sup>, debe ser percibida en dos planos convergentes. En el primero, aparece como un principio rector de la organización y actuación del Estado Social y Democrático de Derecho. En el segundo, se presenta como un derecho fundamental de la persona. En el primer caso, nos refiere que el trato entre el gobierno central con las regiones y las regiones entre sí tiene que ser igualitario; es decir, que las relaciones o trato entre el gobierno central y regionales tiene que ser igual para todos, sin privilegios, quedando desterrado todo tipo de desigualdades arbitrarias.

Respecto del principio que glosamos, en su otra acepción, el Tribunal nos manifiesta que la igualdad es un –principio– derecho que instala a las personas situadas en idéntica

31 Sentencia del Expediente N° 0261-2003-PA. F. 3.1.

condición, en un plano de equivalencia. Ello involucra una conformidad o identidad por coincidencia de naturaleza, circunstancia, calidad, cantidad o forma, de modo tal que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a una persona de los derechos que se conceden a otra, en paridad sincrónica o por concurrencia de razones. En este sentido, la descentralización se realiza con respeto a este principio y los gobiernos se constituyen en garantes del gozo o ejercicio del derecho que surge de este principio.

#### 4.6. El principio de solidaridad en la descentralización

La descentralización, a través de la regionalización, supone la estructuración del país en zonas geográficas definidas, además de su continuidad, a partir de factores históricos, económicos, sociales y políticos; pero especialmente, supone su organización como gobierno autónomo con las facultades, atribuciones y funciones que le son otorgadas por el gobierno central, las que deben ser conferidas en el marco del principio de solidaridad.

Este principio se deriva directamente de la cláusula del Estado social y democrático de derecho prevista en el artículo 43° de la Constitución, implica el compromiso directo de cada persona con los fines sociales del Estado, de manera tal que<sup>32</sup> (...) la solidaridad implica la creación de un nexo ético y común que vincula a quienes integran una sociedad política<sup>33</sup>. El valor de la solidaridad se encuentra en el cimiento mismo de los derechos fundamentales, y cumple una función inspiradora de la organización social. Tiene su ámbito de actuación propio que explica derechos como

los referidos al medio ambiente, así como los derechos económicos, sociales y culturales<sup>34</sup>.

El principio de solidaridad, en su dimensión constitucional, se encuentra con mucho vigor presente en el respeto, protección y garantía de los derechos humanos; por su alto contenido axiológico, debe procesarse como un vehículo necesario para tratar de corregir las desigualdades que se presentan por las condiciones de la realidad, tanto geográfica como social y económica, pues en tal sentido el principio trata de igualar, con algunas medidas económicas o de otra índole, las graves desigualdades que se presenten en las regiones a fin de que en cada una de ellas pueda realizarse la justicia social.

Estando al mandato constitucional, el Estado debe garantizar la existencia del principio de solidaridad, que debe ser entendido como el establecimiento de un equilibrio armónico, adecuado y justo entre las personas de la nación, así como también entre las distintas regiones, y los gobiernos locales del país y en general de todas las partes integrantes del territorio nacional.

#### 5. Antecedentes históricos de la descentralización

La descentralización, en el marco del Estado, supone el traslado de competencias de un órgano de gobierno principal a otros gobiernos de menor jerarquía, y generalmente está relacionada con la división política del territorio. Las competencias que se transfieren están referidas especialmente a los ámbitos políticos, administrativos, económicos y fiscales; pero no siempre se confieren todas estas facultades que de una u otra forma retiene el gobierno central.

32 Sentencia de Tribunal Constitucional N° 0050-2004-PI/TC, f. 48.

33 Sentencia del Tribunal Constitucional N° 0001-2004-CC/TC, f. 9.

34 Sentencia del Tribunal Constitucional N° 0050-2004-PI/TC, f. 66.



Su estudio lo emprendemos, muy brevemente, desde una perspectiva histórica, en tal sentido lo vamos a dividir en tres etapas, la primera estará referida, muy sintéticamente, a las primeras culturas habidas en el Perú hasta el inicio de la colonia, el Perú antiguo, la segunda etapa estará relacionada con el virreinato y finalmente trataremos nuestro tema en la República.

### 5.1. La descentralización en el Perú antiguo

La cultura más remota en este primer período es la Cultura Chavín, que es también una formación centralista en el mundo andino, que no llegó a constituir un imperio con avanzada organización administrativa, fue sin embargo una ola religiosa centralizadora que constituyó el modelo dominante para los demás pueblos andinos, cuya influencia duró más de mil años logró una influencia homogeneizadora sobre más o menos 400 mil kilómetros cuadrados<sup>35</sup>.

De esta primera y larga experiencia, en el Perú preinca, durante más o menos 600 años, época cuando surgen distintas culturas con un desarrollo cultural importante, casi independientes las unas de otras, su desarrollo regionalizado y cada pueblo tiene su organización independiente y por lo tanto se puede decir descentralizado, cada pueblo es libre no depende de ningún poder externo; ejemplo de estos pueblos los tenemos en las culturas Mochica, Nazca, Tiahuanaco o en la Cultura de Lima.

Pero, nuevamente, surge una cultura que implantará una nueva forma de organización política con características centralistas que se define a partir de un culto religioso fundado en el Dios Wiracocha, un mayor desarrollo de sus fuerzas productivas, un modelo urbanís-

tico y de cerámica, que van a estructurar un Estado imperial y guerrero, el imperio Wari, que durante seiscientos años impuso un gobierno centralizado, sobre más de quinientos mil kilómetros cuadrados, construyó una red de caminos, logró la creación de numerosas ciudades en la sierra y en la costa, Tamayo Herrera afirma que Wari fue el forjador del primer imperio andino<sup>36</sup>.

Posteriormente, en la zona andina tenemos el florecimiento de nuevas culturas, que se ubican en regiones determinadas, independientes como la Chimú, del período Intermedio Tardío, que se asentó en el norte peruano, ella nos ha dejado valiosos restos y monumentos arqueológicos como la ciudad de Chan Chan; también a los Lupaca, ubicados al suroeste del Lago Titicaca y otros pueblos. Todos ellos son independientes, la lectura de la descentralización se hace a partir de la relación con el territorio del Perú, es decir que todos esos pueblos formaban un sólo país y en él tienen su autonomía política, administrativa y económica.

Luego, en el Perú prosperó el imperio Inca desde mediados del siglo XV, se puede decir que los incas unificaron al país, las fronteras las llevaron por el norte hasta el Ecuador, por el sur hasta Chile y Argentina; para ello construyeron caminos y crearon un extenso sistema de comunicación. Tamayo Herrera<sup>37</sup> dice que en apenas dos generaciones de modesto reino regional y cultura secundaria se convirtió en la más perfecta maquinaria centralizadora que haya conocido jamás el mundo andino hasta convertirse en un imperio continental sudamericano.

Como se puede observar, los conceptos de centralización y descentralización están ín-

35 Tamayo Herrera, José, *Ob. Cit.*, p. 14.

36 Tamayo Herrera, José, *Ob. Cit.*, p. 15.

37 *Ibid.*, p. 16.



timamente ligados al de territorio y especialmente al de poder político, desde esta perspectiva no podemos afirmar muy enfáticamente que el Perú haya tenido estos periodos en diferentes etapas, pensamos prudentemente que podríamos señalar que los habitantes del territorio peruano han tenido las experiencias de un centralismo político, administrativo, económico y religioso bastante acentuado; mientras que los pueblos vivían y se desarrollaban independientemente, en forma autárquica, seguro que la mayoría de los habitantes de dichos pueblos participaban en las cosas de su Estado y el gobierno.

Nuestra experiencia histórica es la participación directa en nuestra organización política y la solución de los problemas locales, y la no dependencia de autoridad central que sea la que decida en todo orden de cosas, que haya que recurrir a ella para todo; es decir, tanto para los asuntos políticos, los administrativos, los económicos o los judiciales, que nada se pueda resolver en nuestros pueblos. Lo más negativo es que quienes tienen el poder político para definir la problemática y determinar las alternativas tienen otros intereses muy diferentes a los de los pueblos que conforma el país; esta es la razón del reclamo, ahora permanente, de la descentralización.

## 5.2. La descentralización en el virreinato

Los españoles al llegar al Perú encontraron un Estado ampliamente desarrollado, el imperio Inca, denominado Tawantinsuyo, de una cultura altamente avanzada que estaba asentado en un extenso territorio de Sudamérica y con un gobierno centralizado; los incas contaban con férrea organización administrativa con la que pudieron unificar y dominar el país. Pero la centralización no sólo estuvo referida al ámbito administrativo, los factores fundamentales fueron el político y el econó-

mico; asimismo, impusieron el culto de un solo dios, el Dios Inti, igualmente implantaron una lengua común, el quechua; implementaron una organización agraria que rindió buenos resultados tanto en la producción como en la redistribución social. Así pues, son los incas quienes construyeron un poder centralizado y los españoles aprovecharon dicho proceso.

Formalmente, mediante las llamadas Leyes Nuevas de Barcelona, el 20 de noviembre de 1542 se creó una nueva estructura política en el Perú, el virreinato; al año siguiente se implementó un gobierno monárquico absolutista con el nombramiento del primer virrey, Blasco Núñez de Vela, quien tenía el poder político que le concedió el rey, además, fue investido con la atribución de presidente de la Real Audiencia que también se había ordenado instaurar<sup>38</sup>.

El virrey en el Perú representaba la autoridad de mayor rango en el territorio, además de ser un símbolo de poder de la monarquía española, cumplía órdenes reales impartidas por la monarquía española, era el jefe de la administración pública; presidía, como se tiene dicho, la Audiencia, tenía por funciones las de ser un tribunal de justicia con determinados poderes suplementarios, como el derecho de inspeccionar a las autoridades políticas, es decir que era más que una corte de justicia, tenía además funciones políticas y administrativas<sup>39</sup>; el virrey también era el jefe supremo militar.

Desde los inicios de la llegada de los españoles al Perú, como factor más de dominación se implantó una institución funesta, ominosa y nefasta denominada *encomienda*, que estableció un vínculo de dependencia de los pe-

38 Lohmann Villena, Guillermo, *El Virreinato*, en Historia General del Perú. Ed. BRASA. T. V, Lima, 1994, p. 48.

39 Silva Santisteban, Fernando, *Historia del Perú*, Ed. Búho, T. II, Lima, 1998, pp. 21-22.

ruanos con la monarquía, fue una institución de vasallaje que cumplía funciones de dominio económico, social e ideológico sobre el pueblo. La encomienda consistía en el privilegio concedido por el rey de España a un determinado español quien podía hacer trabajar a un número de indios en su provecho y cobrándoles un tributo; esta institución perdió su función institucional a principios del siglo XVIII<sup>40</sup>.

En el ámbito territorial se crearon los corregimientos, Lohmann<sup>41</sup> dice que a partir de 1580 el nombramiento de los corregidores españoles emanó de la corona exclusivamente y entre sus atribuciones se les otorgaba una instancia superior a los alcaldes de la localidad donde ejercían sus funciones; tenían facultades políticas, mantenían el orden interno, administrativas, cobraban los tributos, y judiciales dentro de su jurisdicción, pero siempre dependiendo del poder central. Silva Santisteban<sup>42</sup> nos refiere que la voracidad de los corregidores no admitía competencia y no podía existir actividad lucrativa o negocio alguno en el que no tuvieran participación; obligaban a los mineros, comerciantes y obrajeros a utilizar las recuas de su propiedad; sancionaban cualquier infracción que cometían los indios con penas. Justamente frente a los abusos, arbitrariedades y la explotación, que fue la conducta común de estos funcionarios y la lucha por la libertad, es que se dio inicio a la revolución del Perú, lucha que encabezó Túpac Amaru II, José Gabriel Condorcanqui, en 1780; luego en el año de 1784 los corregimientos fueron suprimidos por Carlos III y reemplazados por las intendencias.

El virreinato del Perú fue dividido en ocho intendencias: Trujillo, Lima, Tarma, Huamanga, Huancavelica, Cusco, Arequipa y Puno.

Las intendencias estaban presididas por un intendente, quien tenía atribuciones de carácter político y judicial; le incumbía todo lo concerniente al cuidado y dirección de las rentas propias de los municipios, así como de los bienes de las comunidades indígenas; dentro del campo judicial ejercía funciones de juez de primera instancia de todo lo contencioso, civil y criminal<sup>43</sup>. Cada intendencia fue dividida en partidos, los cuales se hallaban bajo el mando de un subdelegado.

Esta etapa no sólo intensificó el centralismo, llegó incluso a establecer un régimen de servidumbre, de abuso y crueldad que violentó todos los sistemas: político, económico, administrativo y, en general, todas las costumbres de los pueblos del Tahuantinsuyo.

### 5.3. La descentralización en la República

Como ya se ha sostenido la organización territorial del país está íntimamente ligada al poder político, en tal sentido el manejo del poder y las funciones políticas y administrativas del Estado dependerán de los titulares del poder político y serán distribuidos teniendo en cuenta dicha organización territorial, así será, también, en el período republicano del país.

El Perú republicano se inicia en el siglo XIX con la llegada de San Martín al Perú y el reconocimiento de que el titular del poder político en el Perú es el pueblo peruano, como así lo declaró el 28 de julio de 1821 al proclamar nuestra independencia, manifestando que el Perú es, desde este momento libre e independiente por voluntad de los pueblos..., o sea de la libre determinación de los peruanos conscientes, como un acto soberano<sup>44</sup>. El General

40 *Ob. Cit.*, pp. 35 y 38.

41 Lohmann Villena, Guillermo, *Ob. Cit.*, p. 73.

42 Silva Santisteban, Fernando, *Ob. Cit.*, p. 58.

43 Lohmann Villena, Guillermo, *Ob. Cit.*, p. 69.

44 Basadre, Jorge, *Historia de la República del Perú*, Ed. Universitaria, T I, Lima, 1983, p. 1.

San Martín tenía estos principios, en tal sentido cuando ingresa a Huaura dicta el primer Reglamento Provisional de 1821, que estableció la demarcación del territorio peruano y la forma de administración que debe regir hasta que se construya una autoridad central.

Esta demarcación la hace tomando como base las circunscripciones españolas denominadas intendencias, pero ahora las denomina departamentos a cargo de un presidente. Los departamentos, internamente, están divididos en partidos a cargo de un gobernador y en otros pueblos más pequeños será un teniente gobernador; dichas autoridades respondían ante el presidente del departamento. Sus atribuciones estaban referidas a proponer la creación de nuevos cuerpos de milicias, arreglar la economía interior, conocían asimismo las causas civiles y penales. Además, se determinó que en cada departamento hubiera un agente fiscal representante del Erario público; se estableció también una Cámara de Apelaciones.

Luego, en octubre de 1821 se dictó un nuevo Estatuto Provisional por San Martín, para mejorar el régimen de los departamentos, mientras se establece la Constitución del Estado. En este nuevo Estatuto Provisional, de diez secciones, en la primera se determinó que la religión católica apostólica, romana, era la religión del Estado y que para ser funcionario público tendría que profesarse necesariamente la religión del Estado, la religión católica. En la segunda sección se estipulaba que *el poder político por ahora residía en el Protector*, título que se adoptó para el General San Martín, jefe de las fuerzas de mar y tierra. Tenía todas las facultades requeridas para gobernar, totalmente centralizadas, pero era comprensible por las circunstancias que el Perú vivía en ese tiempo. En la sección cuarta del Estatuto provisional nos traía la creación de un Consejo de Estado que opinaba sobre asuntos difíciles de gobierno. En la quinta sección se regulaba

las funciones de los presidentes de los departamentos, determinando que eran los ejecutores inmediatos de las órdenes del gobierno. La sección sexta se refería a los gobiernos locales o municipalidades que seguirían funcionando de la misma forma en que se venía realizando, pero que serían presididas por el presidente del departamento.

Como ya se ha referido, casi siguiendo la misma línea en cuanto a la titularidad del poder y el manejo del gobierno habido tanto en el Tawantisuyo como en el virreinato, el centralismo también se enquista en la República, claro que se diferencia en cuanto a la titularidad del poder político, pues, se reconoce que pertenece al pueblo. En los primeros años de la República se explica por las circunstancias y problemas que surgían de nuestra lucha por la independencia nacional, que al comienzo se trató de disposiciones de carácter provisional, sin embargo la historia nos va a demostrar que lo provisional se ha convertido en permanente y asfixiante para las provincias, así nos ha mostrado nuestra historia, que muchas veces la realidad ha resultado diferente a los mandatos constitucionales, tal como lo veremos en el breve estudio sobre las diferentes constituciones y cuyo análisis, sólo con fines pedagógicos, lo hacemos en dos partes: las Constituciones del siglo XIX y las del siglo XX.

### 5.3.1. La descentralización en la República del siglo XIX

La primera Constitución, de noviembre de 1823, fue centralista, dividió el territorio nacional en departamentos, provincias, distritos y parroquias; en el capítulo IX se refiere al Régimen interior de la República determinando que el gobierno de los departamentos reside en el prefecto, en la provincia en el intendente y en el distrito en el gobernador; las atribuciones de esos funcionarios se *reducirán a mantener el orden y seguridad pública en sus respec-*



*tivos territorios, con subordinación gradual al gobierno central*, lo que confirma nuestro nacimiento republicano con partida centralista. Sin embargo, debemos señalar que en este Capítulo, en el artículo 132° y siguientes, se crea las Juntas departamentales, compuestas de un vocal por provincia, con las facultades de inspeccionar la conducta de las municipalidades e informar al Senado, formar el censo y estadística de cada departamento y remitir al Senado, promover todos los ramos conducentes a la prosperidad del departamento, velar por la inversión de los fondos públicos y proponer al Senado lista de ciudadanos que puedan ocupar cargos políticos; es decir la Junta Departamental que es presidida por el prefecto, sólo aparece como una buena intención.

- a) **La Constitución de 1826:** promulgada el 9 de diciembre de dicho año, denominada vitalicia o Bolivariana, pues en el artículo 77° disponía que *el ejercicio del Poder Ejecutivo residía en un presidente vitalicio* y ese era justamente Simón Bolívar, con lo que el centralismo se hizo casi absoluto; por lo que el recordado constitucionalista Pedro Planas<sup>45</sup> decía que toda la experiencia representativa de los ciudadanos resultó cancelada juntamente con la institución municipal. Pero, además, en el Título VIII, del Régimen Interior de la República, aparte de seguir la organización política del territorio nacional prevista en la Constitución de 1823, señaló que las atribuciones de los funcionarios responsables de los departamentos, provincias y distritos sólo estaban referidas a *mantener el orden público y la seguridad pública, con subordinación gradual al gobierno*

*Supremo*; con lo que liquidó todo rastro de participación del pueblo en la administración del Estado.

- b) **La Constitución de 1828:** regula una forma de descentralización a través de las Juntas Departamentales, en su Título IV del Poder Legislativo, artículos 66° al 81°; las Juntas se integraban de dos individuos por cada provincia, elegidos de la misma forma que los diputados, encargadas de promover los intereses del departamento en general y las provincias en particular. Los representantes a las Juntas se les denominaban vocales y gozaban de las mismas prerrogativas de los diputados y senadores; es decir, que eran inviolables por sus opiniones en el desempeño de sus funciones.

Las Juntas Departamentales, entre otras funciones tenían las siguientes: fomentar la agricultura, minería y demás clases de industrias de sus respectivas provincias, promover la educación e instrucción pública, conforme a los planes aprobados por el Congreso, repartir las contribuciones que correspondan al departamento, y conocer, en caso de queja, de los que se hagan respectivamente en los pueblos por las municipalidades, cuidar que las Municipalidades cumplan sus deberes, y dar parte al Prefecto de los abusos que noten, examinar las cuentas que deben rendir anualmente las Municipalidades de los fondos peculiares de las poblaciones, presentar ternas de las personas que según las Juntas pueden ocupar cargos públicos.

Las Juntas Departamentales constituían una institución cuyos temas de su conocimiento eran materia de deliberación y sus acuerdos, tomados en mayoría; aparentemente se presentan

45 Planas, Pedro, *La Descentralización en el Perú Republicano*, Ed. Municipalidad Metropolitana de Lima, Lima, 1998, p. 69.



como órganos legislativos, pero sin embargo algunos acuerdos eran simples propuestas ante el Legislativo o al Ejecutivo; sus funciones eran más bien administrativas y algunas de supervisión o control. Otras de las razones para que prácticamente no funcionaran las Juntas eran de orden económico, porque su presupuesto e ingresos eran sumamente exigüos; también de orden político y autonomía, pues las Juntas no tenían poder de decisión y dependían hasta del prefecto del departamento.

Planas<sup>46</sup>, con una visión más bien formal, nos dice que el perfil institucional de las Juntas tenía una estructura que exhibía una lógica interna derivada no sólo de la descentralización, sino de los principios de representación democrática, responsabilidad de las funciones, control institucional y canalización y participación compartida de intereses convergentes. Señala que así lo reconocía la Exposición de Motivos del proyecto de Constitución presentado al pleno el 27 de octubre de 1827: *“Así se precave el peligro de las repúblicas unitarias en que el arbitrio de los destinos, el Ejecutivo, se encuentra con medios de hacerse adictos a sus intereses personales y a lisonjearles ambiciones personales a expensas del pro comunal”*. Convenimos con Planas, pero como lo hemos señalado por las razones expuestas las Juntas no funcionaron como quisieron seguramente los constituyentes.

- c) **La Constitución de 1834:** promulgada por Luis José de Orbegoso el 10 de junio de dicho año, no trae norma alguna que se refiera a la descentraliza-

ción, es más, incluso la esencia de los gobiernos locales es olvidada, no se refiere a la participación directa de los ciudadanos en la organización del municipio y el conocimiento de sus problemas locales y la posible solución; es decir, que el carácter democrático de los municipios y la participación ciudadana ha sido preterida por la Constitución, lo que puso de manifiesto un mayor centralismo y olvido del país.

### 5.3.1.1. La Confederación Perú Boliviana

Elegido como Presidente del Perú, Luis José de Orbegoso en la Convención Nacional, promulgó la Constitución del año 1834, el 10 de junio de dicho año, enfrentó varios levantamientos y golpes de Estado<sup>47</sup>; la situación del país se agravó con la noticia de que Orbegoso había suscrito una alianza con Santa Cruz, que efectivamente así se realizó el 15 de junio de 1835 en la Paz autorizando a Santa Cruz, Presidente de Bolivia, para que con su ejército pasase al Perú y en tal caso se entregaría el mando supremo militar sobre las fuerzas de Perú y Bolivia. Así sucedió, y con el compromiso de pacificar el país ingresó a nuestro país, tomando el poder supremo de las fuerzas militares y el poder político, prácticamente, Santa Cruz quien implementó su idea de unir al Perú y Bolivia en una confederación de tres Estados, pues consideraba al Perú en dos partes: Estado Sud Peruano y Estado Norperuano, y el tercer Estado Bolivia.

Posteriormente, se convocaron las asambleas que debían decidir el destino del Perú y Bolivia. La del Sur del Perú, se reunió en Sicuani el 17 de marzo de 1836; la del Estado Norperuano, en Huara el 3 de agosto 1836; y

46 Planas, Pedro, *Ob. Cit.*, p. 104.

47 Basadre, Jorge, *Ob. Cit.*, T II, p. 6.



de Bolivia, en Tapacarí en junio<sup>48</sup>. Con lo que se organizaron tres Estados libres y cada uno de ellos, en sus respectivas asambleas dictó su Constitución que se comprometía y autorizaba a celebrar los vínculos de la confederación. Así el 1º de mayo de 1837, sin debate, por los plenipotenciarios nombrados por los tres gobiernos se creó la Confederación Perú Boliviana<sup>49</sup>. En este contexto el Perú tiene las Constituciones de 1836, cuyo contenido es el siguiente:

La Constitución del Estado Sud Peruano de 1836, la Asamblea elegida para los fines de la Confederación declaró que los departamentos de Arequipa, Ayacucho, Cusco y Puno se constituían en un Estado libre, adoptando un gobierno de la forma popular representativa, se comprometieron a celebrar con el Estado Norperuano y con Bolivia el establecimiento de la Confederación y las bases se acordarían en un congreso de plenipotenciarios. Se acordó, también, otorgarle todo el poder político a Andrés Santa Cruz, bajo el título de Supremo Protector del Estado Sud Peruano.

La Constitución de 1836 del Estado Norperuano declaró que los departamentos de Amazonas, Junín, Libertad y Lima se erigen y constituyen un Estado libre e independiente, confederado con los Estado Sud Peruano y Bolivia, bajo la forma de gobierno popular respectivamente. Asimismo, reconoce a Andrés Santa Cruz como Supremo Protector del Estado Norperuano y se le confirió las facultades de nombrar a los plenipotenciarios para que en representación del Estado asistan a la convención a acordar y sancionar las bases para la confederación.

La confederación quedó establecida por Decreto de 28 de octubre de 1836, dictado por Andrés Santa Cruz. La ley Fundamental de la Confederación Perú-Boliviana se dictó el 1º de mayo de 1837 por los plenipotenciarios de los tres Estados reunidos en la Ciudad de Tacna. Esta ley determinó, además del establecimiento formal de la Confederación, que el gobierno resida en los tres poderes del Estado, Legislativo, Ejecutivo y Judicial; el Legislativo estaba compuesto de dos cámaras, una de senadores y otra de representantes. La cámara de senadores tenía quince miembros, cinco por cada república, siendo nombrados por el Jefe Supremo de la Confederación. Dentro de las atribuciones del Protector tenemos las siguientes: nombraba a los senadores, como se tiene dicho, de igual forma nombra y remueve a los Ministros de Estado de la Confederación y a los demás empleados del gobierno general, nombraba, también a los ministros de las Cortes Supremas de las tres repúblicas, podía ejercer el Poder Ejecutivo de la república en que se hallare, elegía a los Presidentes de las repúblicas confederadas; tenía asimismo, la facultad de disolver el Congreso.

La Confederación tuvo una existencia, prácticamente, de tres años, desde 1836 hasta que las tropas al mando del mariscal Agustín Gamarra derrotaron a las tropas de la Confederación en Yungay, el 20 de enero de 1839, y así se puso fin a la Confederación Perú Boliviana.

Es posible que el pueblo peruano, especialmente del sur tuviese cierta identificación con el proceso de la confederación por lo que en un momento pudo significar su liberación del centralismo político, económico y judicial al que se encontraban sometida la mayoría, en tal sentido nos dice Chirinos Soto<sup>50</sup> que, la

48 Guerra Martiniere, Margarita, *La República 1827 - 1899*, En Historia General del Perú, Ed. BRASA, T VII, Lima, 1994, p. 83.

49 Basadre, Jorge, *Ob. Cit.*, T II, p. 56.

50 Chirinos Soto, Enrique, *Historia de la República*. Ed. A. Ch. Editores, Bogotá, 1991, p. 115.

Confederación fue popular en el sur, y particularmente en Arequipa, porque daba satisfacción a sus aspiraciones autonómicas.

### 5.3.1.2. La descentralización en la República en el siglo XIX después de la restauración nacional

El inicio de esta época, después de la Confederación Perú Boliviana, fue llamada restauración, aunque Basadre<sup>51</sup> afirma que lo que hubo en 1839 fue una “consolidación”, porque ese año, dice, quedó aclarado lo que el Perú sería en el futuro. Efectivamente, después de quedar liquidada la Confederación Perú Boliviana se convocó a un Congreso Constituyente el 15 de agosto, el mismo que se desarrolló en la ciudad Huancayo y allí se dictó la Constitución que fue publicada el 10 de noviembre de 1839. La referida Carta representa una novedad en la historia constitucional peruana; es la primera Carta de contenido autoritario elaborada en el país; mejor dicho, es el primer exponente constitucional de un autoritarismo nacionalista. En otras palabras, es el reflejo de un país cansado después de un largo desangrarse<sup>52</sup>. El autoritarismo, según Basadre, se puede estudiar desde tres puntos de vista: el reforzamiento del Poder Ejecutivo, la supresión de los organismos locales, la reducción de los derechos individuales y la hostilidad a la juventud y a los pobres.

- a) **La Constitución de 1839:** conocida como la Constitución de Huancayo, porque en esa ciudad fue donde se redactó y aprobó por el Congreso Constituyente convocado para tal efecto. El mariscal Agustín Gamarra la promulgó en la misma fecha de su aprobación por el Congreso, el día 10 de no-

viembre de 1839; la Constitución era de tendencia conservadora, otorgaba mayores atribuciones al Poder Ejecutivo y con ello intensificaba el centralismo; fue derogada el 27 de julio de 1855. Refiere Basadre que no consignó norma alguna sobre los gobiernos locales o municipalidades y mucho menos sobre las juntas departamentales, instituciones que identifican la descentralización; el Poder Ejecutivo implementa mayor poder a través de los prefectos, los subprefectos y los gobernadores, así como de los intendentes de policía, funcionarios dependientes inmediatos del gobierno central, quienes además de sus funciones propias asumieron también algunas administrativas, edilicias y de seguridad que son propias de los gobiernos locales.

La Constitución de 1839, dice Pacheco de Rivero<sup>53</sup>, que es un ejemplo palmario y elocuente de dar instituciones a nuestro país para producir males y para entronizar el imperio de injusticia y del egoísmo, por las condiciones en que fue dada, es decir, en tiempos de pública calamidad, en épocas en que el desenfreno de las pasiones ha llegado al colmo y donde el interés individual se impone a la razón. Reitera Pacheco que las instituciones de la Constitución, como lo deseó Agustín Gamarra, eran para provecho personal y de sus allegados, que servía así a una oligarquía exclusiva, despótica y privilegiada.

- b) **La Constitución de 1856:** fuertemente influenciada por la corriente liberal, diseñó un Poder Ejecutivo limitado, reconocía que la Presidencia de la Re-

51 Basadre, Jorge, *Ob. Cit.*, T II, p. 119.

52 *Ob. Cit.*, T II, p. 123.

53 Pacheco de Rivero, Toribio, *Cuestiones constitucionales*, Ed. Grijley. Lima, 1996, pp. 91-92.



pública, cargo que duraba cuatro años, no tenía reelección inmediata; que podía ser vacado, entre otras causales, por atentar contra la forma de gobierno o impedir la reunión del Congreso, suspender sus sesiones o disolverlo. En el Título XIV, de la Constitución, se restituyó las Juntas Departamentales, determinando que en cada departamento haya una Junta compuesta de diputados elegidos, con atribuciones deliberativas, consultivas y jurisdiccionales que designe la ley para el fomento de todos los medios de progreso dentro del departamento; es decir, estaban destinadas a promover los intereses del departamento en general y los de las provincias en particular; asimismo, restableció los gobiernos locales o municipalidades, el Título XV.

- c) **La Constitución de 1860:** hizo silencio sobre disposiciones constitucionales referentes a la descentralización, no se hace mención alguna sobre las Juntas Departamentales y en cuanto a las municipalidades o gobiernos locales, la Constitución, en su Capítulo XV, determina que habrá en los lugares que designe la ley y que, igualmente, determinará sus responsabilidades, sus funciones, calidades de sus miembros y el modo de elegirlos. La Constitución es cierto que mantiene la división política del Estado en departamentos, provincias y distritos, pero sus autoridades: prefectos, subprefectos o gobernadores, respectivamente, dependían inmediatamente del Poder Ejecutivo.

Planas<sup>54</sup>, al referirse a la Constitución de 1860, manifiesta que el silencio constitucional no nos debe llevar

al engaño de creer que durante la vigencia de la Constitución de 1860 no haya habido algún movimiento en pro de la descentralización; por el contrario, sostiene que se desarrollaron las experiencias más largas y continuas de descentralización que ha conocido nuestra trayectoria republicana; el problema ha sido una auténtica convicción descentralista desde las alturas del poder y, nosotros decimos que hasta la fecha las cosas nada han cambiado, quienes siguen entrabando el proceso de descentralización son los que manejan el poder político, son las fuerzas económicas y políticas interesadas sólo en el lucro personal.

- d) **La Constitución de 1867:** promulgada el 29 de agosto del año de 1867, de inspiración liberal en cuanto a su espíritu y su contenido, fue más lejos que su modelo la Constitución de 1856, nos dice Basadre<sup>55</sup>, tuvo una efímera vigencia, pues sólo se aplicó prácticamente durante seis meses, tras lo cual se restableció la Constitución de 1860, el día 6 de enero de 1868.

La Constitución conserva la forma de gobierno de las anteriores Cartas políticas, determinando en su artículo 43° que el gobierno del Perú es Republicano, Democrático, Representativo, fundado en la unidad. En cuanto a la división política del territorio peruano el artículo 98°, del Título XIII, dispone que la República se divida en departamentos, provincias y en distritos; asimismo, en el Título XV, ordena que haya municipalidades en las capitales de provincias, en algunas ciudades, y en los distritos se tendrá agencias municipales.

54 Planas, Pedro, *Ob. Cit.*, p. 188.

55 Basadre, Jorge, *Ob. Cit.*, T V, p. 53.



Las Juntas Departamentales son restablecidas en el Título XIV, artículo 106° que dispone que en la capital de cada departamento haya una Junta Departamental, destinada a promover los intereses del departamento en general y las provincias en particular; no debiendo tener en ningún caso intervención en los asuntos políticos.

A pesar que la Constitución es considerada liberal, y los órganos de gobierno departamental tienen la función de promover los intereses del departamento, formalmente, sus facultades o funciones están limitadas por las disposiciones del gobierno; pues, como lo dispone el artículo 110°, es el prefecto del departamento quien abre las sesiones, pero además les instruye por escrito de las necesidades del departamento, es decir que es el gobierno central el que decide que es lo que el departamento necesita ya que el prefecto depende directamente del gobierno central.

### 5.3.1.3. La descentralización en la República del siglo XX

La descentralización siempre ha sido y es un reclamo permanente de la mayoría de los pueblos del Perú, y ha estado asociada a la distribución del poder político y el desarrollo de la nación. Las constituciones del siglo pasado, formalmente, tenían normas que diseñaban instituciones, que se suponía tenían la función de implementar todo lo referente a la descentralización, tales como: los Congresos Regionales, Consejos Departamentales o Gobiernos Regionales; pero en general fueron instituciones que no pasaron de ser normas que adornaban políticamente a la estructura constitucional, pues prácticamente nunca funcionaron, especialmente las que ordenaban las Constituciones de 1920 y 1933.

- a) **La Constitución de 1920:** promulgada el 18 de enero, definía a la Nación Peruana como una asociación política de todos los peruanos y que la soberanía reside en la Nación; conforme al régimen interior de la República, ésta se dividía en departamentos, provincias y distritos, en cada una de estas circunscripciones había un prefecto, un subprefecto, y un gobernador, respectivamente. Estos funcionarios eran nombrados por el Poder Ejecutivo, de quien dependían.

En cuanto a la descentralización, la Constitución disponía la creación de los Congresos Regionales en su Título XV, artículo 140°, ordenando que haya tres Legislaturas Regionales, correspondientes al norte, centro y sur de la República, con diputados elegidos por las provincias, al mismo tiempo que los representantes nacionales.

Estas legislaturas tenían sólo treinta días de duración, y eran improrrogables; plazo, desde todo punto de vista, reducido e insuficiente. Las resoluciones de la legislatura, que no podían ser de carácter personal, tenían que ser comunicadas al Poder Ejecutivo para su cumplimiento; pero si estas eran consideradas incompatibles con las leyes generales o con el interés nacional, el Poder Ejecutivo con sus observaciones, las ponía en conocimiento del Congreso, siguiéndose con el procedimiento para las leyes vetadas.

Los Congresos Regionales, como recuerda Planas<sup>56</sup>, ya fueron conocidos, formalmente, en el plebiscito convocado el día 10 de julio de 1919 y luego desarrollados por un decreto ley expedido por Leguía el 25 de julio de 1919,

56 Planas Pedro, *Ob. Cit.*, p. 393.

de tal manera, nos dice Planas que no es exacto afirmar que estos Congresos Regionales fueron obra de la Constitución de 1920; como se puede observar, el diseño de los Congresos regionales es la base de diferentes departamentos, posiblemente sin ningún criterio razonable; en tal sentido, y por muchas razones más la crítica de Planas es muy correcta cuando manifiesta cómo se desvirtúa la noción de “región”, usada simplemente para dividir al país en tres zonas, seguramente proporcionales a la luz del mapa general del Perú. Las regiones no se implantan por decreto. Sin embargo, bajo el atractivo sobrenombre de “región”, el plebiscito de 1919 encubría una división artificial del país<sup>57</sup>.

La Constitución de 1920, refiere Basadre<sup>58</sup>, tenía un pronunciamiento liberal político y además se quiso agregar postulados de una concepción social del Estado... al lado de las disposiciones referidas tuvo otras de carácter idealista, moralizador. Esta Carta, que con la inclusión de un plexo de derechos fundamentales reconocidos por las Constituciones mexicana de Querétaro y la alemana de Weimar, pretendió asumir la definición de un Estado social, con los Congresos Regionales se pretendió dar la versión de una Constitución que reparte el poder político con justicia social y una participación más activa y necesaria de los ciudadanos, pero la realidad fue otra y más bien al país se le sometió a dura dictadura. Como no podía ser de otra manera, los Congresos Regionales se instalaron con entusiasmo, pero pronto se vio que eran inoperantes y

acabaron por entrar prácticamente en receso<sup>59</sup>.

Villarán<sup>60</sup> sostenía que una de las monstruosidades de los Congresos regionales creados por la Constitución de 1920, fue que tenían poder para dictar resoluciones, pero carecían de órganos para ejecutarlas. No eran entidades administrativas. La Constitución las llama legislaturas regionales y, en efecto, realizaban cierta especie de descentralización legislativa, pero no la descentralización administrativa. Sus decisiones, pomposamente calificadas con el nombre de leyes, pasaban al gobierno para ser vetadas o ejecutadas por él. Lo que hace falta, ante todo, a las regiones es el poder administrativo propio.

Con el Título XV de la Constitución se quiso acallar los legítimos reclamos de todas las provincias del país sobre la participación en la administración de su región y localidad, pero todo fue solamente una formalidad, una regulación de propensión aparentemente descentralizadora con la creación de los Congresos Regionales que, finalmente, resultaron ineficaces e inoperantes, tanto por la imposibilidad de llegar a resoluciones o acuerdos que posibiliten soluciones a la precariedad que, en todo sentido, vivían y viven la mayor parte de los pueblos del país, como a la mayor intervención del Poder Ejecutivo en los Congresos Regionales, pues estos dependían del poder central para el cumplimiento de sus resoluciones.

57 Planas, Pedro, *Ob. Cit.*, p. 395.

58 Basadre, Jorge, *Ob. Cit.*, T IX, p. 246.

59 *Ibíd.*, p. 249.

60 Villarán, Manuel Vicente, *Ante Proyecto de la Constitución de 1931*, Lima, 1962, p. 94.

b) **La Constitución de 1933:** aprobada el 9 de marzo de dicho año por el Congreso Constituyente, define al Perú como una república democrática, cuyo poder emana del pueblo según el artículo 1º, y en cuanto al Régimen Interior de la República determina que el territorio se divide en departamentos, provincias y distritos, a cargo de prefectos, subprefectos y gobernadores, respectivamente. Estas autoridades políticas eran nombradas por el Poder Ejecutivo. En el Título X, de la Administración departamental y municipal, se disponía la creación de los Consejos Departamentales, que conforme al artículo 188º, tenían autonomía administrativa y económica, conforme a la Constitución y a su ley orgánica. Los miembros de los Consejos Departamentales eran elegidos por sufragio directo y secreto, se daba representación a las minorías. Los Consejos se renovaban cada cuatro años, no había reelección.

Los Consejos, por disposición de la Constitución, artículo 192º, tenían la facultad para organizar, administrar y controlar, conforme lo dispusiese la ley, los ramos de instrucción, sanidad, obras públicas de carácter departamental, vialidad, agricultura, ganadería, industrias, minería, beneficencia, previsión social, trabajo y demás que se relacionen con las necesidades de las circunscripciones. En cuanto a sus atribuciones, según el artículo 193º, entre otras tenían las siguientes: recaudar e invertir sus rentas, dar cuenta al Poder Ejecutivo o a la Corte Suprema, de las faltas que cometan sus funcionarios, resolver en última instancia sobre asuntos administrativos de los Consejos Municipales, Sociedades de

Beneficencia, universidades y colegios nacionales; aprobaban cada año los presupuestos de los Consejos Municipales, Sociedades de Beneficencia, colegios nacionales, comisiones técnicas de aguas, y conocer los presupuestos de los Consejos Distritales cuando éstos ocurran en revisión.

La Constitución disponía que los Consejos Departamentales fuesen elegidos por sufragio directo, dándose representación a las minorías; pero generalmente sus atribuciones, como ya se ha señalado, estaban referidas a los ámbitos administrativos y de control. Su creación suscitó gran polémica respecto al ámbito territorial de aplicación de la descentralización, la posición que prácticamente triunfó fue la que sostenía que la descentralización se hiciera sobre la base de los departamentos y no de regiones económicas como se planteaba.

Finalmente, la descentralización no funcionó por la intromisión del poder central que utilizó distintos medios para hacer caso omiso de las disposiciones constitucionales que traía el Capítulo I del Título X de la Constitución; maniobras poco sutiles les llama Planas<sup>61</sup>, a todas aquellas acciones que no permitieron siquiera la instalación de los Consejos Departamentales, pues las elecciones de los delegados departamentales que integrarían los Consejos fueron postergadas por las leyes N° 7884, 7903 y 7912; de otra parte, casi en forma sistemática, los proyectos de los Presupuestos de la República de los años de 1934, de 1935 y de 1936, nunca fueron remitidos al Congreso de la República para su aprobación;

61 Planas, Pedro, *Ob. Cit.*, p. 530.

además, eludían los fondos para el cumplimiento de la descentralización. Con todo el manejo o manipuleo que desplegaron las fuerzas centralistas, que en esa época detentaban el poder político, la descentralización nunca funcionó.

- c) **La Constitución de 1979:** aprobada el 12 de julio de dicho año, es una carta política que trató de recoger las transformaciones positivas que se habían desarrollado durante el gobierno militar del General Velasco, transformaciones que permitieron una mayor participación social en el Perú oficial, surgiendo así nuevas fuerzas sociales, organizaciones políticas y gremiales, que han ampliado ostensiblemente la pluralidad democrática de nuestro espectro político<sup>62</sup>. Otro logro importante de esta Constitución es que se trata de la expresión de un consenso de la mayoría de las fuerzas políticas presentes en el Parlamento Nacional, si bien es cierto que el consenso sólo fue en algunas instituciones que define la Carta de 1979, en otras se impuso la mayoría (partidos APRA y Popular Cristiano); pero, esos consensos de la pluralidad política presente en el Parlamento posibilitó grandes avances en el reconocimiento y defensa de los derechos fundamentales, especialmente en lo que respecta a los derechos sociales y económicos, así como la creación de órganos constitucionales encargados de la defensa de la Constitución y de los derechos fundamentales.

La Constitución de 1979, como lo señala el maestro García Belaunde<sup>63</sup>,

representa un gran quiebre institucional, señala en forma clara un antes y un después. En cuanto a la descentralización, sostiene y estamos con él, que la Constitución la abordó desde dos ángulos: por un lado, reafirmó el municipio democrático que venía desde atrás, y al cual dotó de gran cantidad de competencias, contando que había una larga experiencia. Y por otro, creó las regiones, como unidades geoeconómicas, con competencias amplias, pero no muy definidas.

La Carta de 1979 y en la legislación de desarrollo constitucional que ella prevé se determina en primer lugar la creación de espacios geoeconómicos donde deben asentarse los gobiernos descentralizados, estos espacios se definen como áreas contiguas integradas histórica, económica, administrativa y culturalmente. Esta decisión, debe realizarse de conformidad con el Plan Nacional de Regionalización que fuera aprobado en el año de 1984. Pero, también, en la Constitución se dispone que las regiones tengan autonomía económica y administrativa, siendo competentes, dentro de su territorio, en materia de salud, vivienda, obras públicas, vialidad, agricultura, minería, industria, comercio, energía, previsión social, trabajo y en la educación primaria, secundaria y técnica.

Los recursos asignados a las regiones son los bienes y rentas de las Corporaciones y Juntas Departamentales de desarrollo, la cuota del Fondo de Compensación Regional, la transferencia de los recursos nacionales, los

62 Eguiguren Praeli, Francisco. En la Introducción a *La Constitución Política de 1979 y sus problemas de aplicación*, Ed. Cuzco, Lima, 1987, p. 8.

63 García Belaunde, Domingo, *La descentralización en*

*el Perú actual* (antecedentes, desarrollo y perspectivas). Disponible en: <http://www.issirfa.cnr.it/domingo-garc-a-belaunde-la-descentralizacion-en-el-peru-actual.html>. Revisado el 7/5/2018.



impuestos cedidos y los tributos creados para la región, así como las operaciones de crédito.

La Constitución de 1979, al tratar al Estado, en su artículo 79°, define al Perú como una República democrática y social... con gobierno unitario, representativo y descentralizado; en el artículo 80° determina los fines, obligaciones y condiciones, marco esencial para el desarrollo de todas las actividades en el Estado, como la política, la económica, la social y, por lo tanto, la descentralización. Dichas obligaciones del Estado se refieren a la defensa de la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, promover el bienestar general basado en la justicia y el desarrollo integral y equilibrado del país. Esta es la finalidad y formalidad en que se debe organizar y funcionar la descentralización, a través de la regionalización.

Es importante, también, el diseño formal que nos trae de la descentralización, se trata de un diseño que se acerca más a los requerimientos de los pueblos del país y lo hace a partir de los gobiernos locales otorgándoles una organización, facultades y funciones más democráticas, superiores a los municipios que constituciones anteriores regularon; pero también introduce una nueva forma de descentralización, la regionalización, tal vez recordando la propuesta de Belaunde, quien manifestaba que el departamentalismo<sup>64</sup>, tal como nuestros departamentos están organizados, es también centralismo. Y la única manera de dar

vida propia a las provincias, es tratar de unir las dentro de regiones, desde el punto de vista económico.

La Constitución de 1979 en su Título IV, De la Estructura del Estado, Capítulo XII, De la Descentralización, Gobierno Locales y Regionales, define que las regiones se constituyen sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, económica, administrativa y culturalmente. Conformando unidades geoeconómicas, artículo 259°. Las regiones se crean por ley a iniciativa del Poder Ejecutivo, o a pedido de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo, sus modificaciones requieren pronunciamiento previo y directo de las poblaciones afectadas, artículo 260° de la Constitución referida.

Asimismo, conforme al artículo 261° de la Constitución ya señalada, tienen autonomía económica y administrativa, son competentes, dentro de su territorio, en materia de salubridad, vivienda, obras públicas, viabilidad, agricultura, minería, industria, comercio, energía, previsión social, trabajo y, en cuanto a la educación, el régimen administrativo es descentralizado.

Las regiones, según el artículo 262° de la Constitución de 1979, tenían destinados los siguientes recursos: los bienes y rentas de las Corporaciones y Juntas Departamentales de Desarrollo y los recursos de las provincias que se integran a la región; igualmente, las regiones recibían la cuota del fondo de compensación regional; el producto de sus bienes y servicios públicos que presten; los recursos que se les transfieren para la atención de los servicios públicos descentralizados; los impuestos cedidos por el Estado y los tributos

64 Belaunde, Víctor Andrés, *El Debate Constitucional*, Ed. Comisión Nacional del Centenario, Lima, 1987, p. 199.



creados para ellas; los empréstitos y operaciones de crédito que contraten y, una adecuada participación de la renta que produzca la explotación de los recursos naturales ubicados en la región.

Los órganos del gobierno regional son: la Asamblea Regional, el Consejo Regional y la Presidencia Regional; los integrantes de estos órganos eran elegidos por votación secreta y directa, su mandato era por cinco años. Además, se integraba por los alcaldes provinciales de la región y por delegados de las instituciones representativas de las actividades económico-sociales y culturales, artículo 264° de la Constitución arriba referida.

El gobierno regional, conforme lo disponen la Constitución de 1979 y la Ley de Bases de la Regionalización, Ley No. 24650, es un organismo de gobierno descentralizado con personería jurídica de derecho público interno, autonomía administrativa y económica dentro del ámbito de la región. Su finalidad es lograr el desarrollo integral y armónico de la región, con el concurso y la participación de la población, con sujeción a la Constitución y a los planes nacionales de desarrollo.

Las competencias que tenían los gobiernos regionales, entre otras, eran las siguientes:

- a) Aprobar sus normas de organización interna, el plan regional de desarrollo, su presupuesto y la cuenta regional;
- b) Ejercer las competencias legislativas y administrativas que expresamente le delegan los Poderes Legislativo y Ejecutivo;

- c) Promover y apoyar el desarrollo integral de las parcialidades, comunidades campesinas y comunidades nativas;
- d) Ejercer el derecho de iniciativa en la formación de leyes y resoluciones legislativas, en materias que le son propias;
- e) Crear, modificar y suprimir tributos;
- f) Promover la actividad productiva y empresarial en el sector no público;
- g) Constituir empresas de su propiedad y participar en las empresas de economía mixta o de accionariado del Estado, previa opinión favorable del Poder Ejecutivo;
- h) Fomentar la participación de la población en acciones de desarrollo;
- i) Crear instituciones públicas descentralizadas regionales, concertar programas de producción y abastecimiento de bienes y servicios en la región, y celebrar convenios de cooperación técnica internacional, con sujeción a la legislación vigente sobre la materia.

En cuanto a las normas aprobadas por la Asamblea Regional, estas se tenían que elevar al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación dentro de los quince días siguientes de aprobadas, pudiendo el Poder Ejecutivo vetarlas.

El Presidente y el Consejo Regional constituían el órgano ejecutivo del gobierno regional. El Consejo Regional, órgano colegiado, estaba integrado por el Presidente y los cinco Secretarios Regionales, funcionarios rentados y a dedicación exclusiva. Las Secretarías

Regionales eran: de Asuntos Sociales, Asuntos Productivos, Asuntos de Transformación, Asuntos de Infraestructura, Planificación y Presupuesto.

El Consejo Regional tenía como funciones, especialmente, aprobar las orientaciones para la formulación del plan regional de desarrollo, programas de inversiones y el presupuesto del Gobierno Regional; así como aprobar los proyectos respectivos y someterlos a la Asamblea Regional para su aprobación. Asimismo, tenía la obligación de supervisar por intermedio de las Secretarías Regionales la administración de los servicios públicos; tenía que vigilar el funcionamiento de las oficinas subregionales y el desarrollo de los proyectos que ejecutaba el gobierno regional.

## 6. El Proceso de la descentralización en la Constitución vigente

### 6. 1. Introducción

A poco de instalarse como gobernante de facto, y por presiones externas, Fujimori convocó a un Congreso Constituyente Democrático, que finalmente sancionó la Constitución de 1993, remplazando a la Constitución de 1979, a la que adelgazó en sus grandes tramos, entre ellos, a) lo relacionado con los derechos humanos, b) con los poderes del Estado, así como ciertas instituciones, estableciendo una Cámara única, y c) eliminando totalmente cualquier propósito descentralizante, nos refiere el doctor García Belaunde<sup>65</sup>. Por su parte Planas<sup>66</sup>, al referirse a la Constitución de 1993 nos dice que el descentralismo, que ella nos trae, es falaz, pues en contraste con la claridad conceptual del esquema descentralizado de 1979, la Carta de 1993 exhibe un esquema sumamente confuso.

El modelo de descentralización de la Constitución de 1993, a diferencia de la Constitución de 1979, no presenta ningún criterio o pauta que guíe la construcción y desarrollo de las regiones, tan sólo señala como factor relevante a la colindancia de los pueblos, efectivamente en el artículo 190°, determina que las *Regiones se constituyen por iniciativa y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes*. Al respecto la Constitución de 1979, en su artículo 259°, definía a la región con elementos reales, que ya fueron planteados por los maestros José Carlos Mariátegui y Víctor Andrés Belaunde; dicho artículo disponía que *Las regiones se constituyen sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, económica, administrativa y culturalmente. Conforman unidades geoeconómicas. La descentralización se efectúa de acuerdo a un plan de regionalización*.

La Constitución de 1993, antes de su reforma, regula la descentralización y creó las regiones, pero al decir de García Belaunde<sup>67</sup>, sólo lo hizo en el papel, sin autoridades, sin competencias, sin órganos de dirección y sin recursos. Estuvieron pintadas en la pared, pues no sirvieron para nada y jamás se instalaron. Más bien, a través del Ministerio de la Presidencia, se inició un lento pero eficaz proceso de centralización del país, a tal extremo que a los pocos meses todo dependía del Poder Ejecutivo. La Constitución reconoció a los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), organismos desconcentrados cuya función era ejecutar el gasto público en las regiones, creados en el año de 1992; pero, posteriormente, en el año de 1996 su ámbito se circunscribió al territorio de cada departamento.

La aprobación de esta Ley, realizada el 6 de marzo de 2002, marca el inicio de la normativa del actual proceso de descentralización.

65 García Belaunde, Domingo, *Ob. Cit.*, p. 13.

66 Planas, Pedro, *Ob. Cit.*, p. 572.

67 García Belaunde, Domingo, *Ob. Cit.*, p. 13.



En ésta se establece que la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio que tiene como principal objetivo el desarrollo integral del país; y que debe desarrollarse por etapas en forma progresiva y ordenada, acorde a determinados criterios que permitan una adecuada asignación de las competencias y transferencia de recursos del Gobierno Nacional hacia los Gobiernos Regionales y Locales. La norma está compuesta de 12 artículos, desde el artículo 188° hasta el 199°. En el artículo 188° se establecen los lineamientos del proceso de asignación de competencias y funciones a los Gobiernos Regionales y Locales, y del presupuesto descentralizado. En el artículo 190° se establecen los lineamientos del proceso de elecciones Regionales y del proceso de incentivos para la integración y conformación de regiones. En los artículos 191° a 193° se establece la estructura orgánica de los Gobiernos Regionales, y las competencias y los bienes y rentas de esos niveles de gobierno. En los artículos 194° a 198 se establece la estructura orgánica del nivel de Gobierno Local, así como los bienes y rentas de estos niveles de gobierno; finalmente se establece un régimen especial para la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Como hemos visto, la promulgación de la Ley de Reforma del Capítulo XIV del Título IV de la Constitución establece el marco legal de los diversos procesos vinculados al proceso de descentralización. Todos estos procesos son desarrollados, aunque aún de manera genérica, en la Ley No. 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

## 6.2. Nuevo marco constitucional y legal de la descentralización

Desde el día 6 de marzo del año 2002, la descentralización tiene un nuevo diseño

constitucional que se realizó en el gobierno del Presidente Alejandro Toledo Manrique, mediante la Ley No. 27680 que reformó el Capítulo XIV, de la descentralización, del Título IV de la estructura del Estado, de la Constitución vigente.

Este nuevo marco constitucional define a la descentralización como una forma de organización democrática y que constituye una política permanente del Estado, de carácter obligatoria. El objetivo fundamental que la Constitución le asigna es el desarrollo integral del país. Asimismo, se señala que las competencias a las regiones serán fijadas conforme a criterios adecuados y en cuanto a la transferencia de los recursos del gobierno nacional a las regiones esta se dará en forma progresiva y ordenada según principios apropiados del Estado y los fines de las regiones. El nuevo contenido del Capítulo XIV dedicado a la descentralización en la Constitución abarca 12 artículos desde el 188° al 199°, en el primer artículo reformado se establecen los lineamientos del proceso de asignación de competencias y funciones de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales, así como el presupuesto descentralizado.

Ahora, el artículo 190° de la Constitución dicta que las regiones van a constituir unidades geoeconómicas y estarán conformadas sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente. Iniciándose el proceso con la elección de los gobiernos, pero las llamadas regiones están referidas a los departamentos y a la Provincia constitucional del Callao. Asimismo, la norma señala que dos o más circunscripciones departamentales pueden constituir una región, pudiendo hacerse mediante referéndum.

Pero las regiones que se han constituido tienen el mismo error que en su oportunidad señalara el maestro Víctor Andrés Belaunde,



él refería, como lo hemos señalado arriba, de que los *departamentos* como están organizados son también centralismo, y este diseño se ha realizado a pesar de que la propia norma determina que las regiones deben estar constituidas en función de varios factores como los económicos, históricos, culturales; pues, nuestros *departamentos* tienen una configuración desigual<sup>68</sup>. Lo más conveniente era que las regiones se conformasen teniendo en cuenta los criterios fijados en la Constitución y los estudios geoeconómicos y políticos que se han realizado al respecto; estudios como los del doctor Javier Pulgar Vidal.

Los gobiernos regionales, dentro de su jurisdicción, tienen, constitucionalmente, autonomía política, económica y administrativa, y deben coordinar con las municipalidades sin interferir en sus funciones o en sus atribuciones. Además, la norma constitucional del artículo 191° determina la estructura básica de los gobiernos regionales, señalando que están conformados por el Consejo Regional, cuyas facultades son legislativas y de control, luego se tiene al Presidente del Gobierno Regional, como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil; éste órgano es más bien de carácter consultivo y de coordinación con las municipalidades.

El número de consejeros del Consejo Regional es de siete miembros como mínimo y un máximo de 25, de lo que se trata es de que cada provincia esté representada en dicho Consejo. El Presidente y demás consejeros del Gobierno Regional son elegidos mediante sufragio directo por un período de cuatro años, pudiendo ser reelegidos; su mandato es irrenunciable pero pueden ser revocados. La norma constitucional ha dispuesto, igualmente,

que tanto las mujeres, como los miembros de las comunidades nativas y de los pueblos originarios tengan representación en los Consejos Regionales, en tal razón se ha dejado que la ley establezca porcentajes mínimos para asegurar dicha participación.

Los gobiernos regionales, diseñados por el artículo 192°, deben promover el desarrollo y la economía de la región, fomentar las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes regionales y locales de desarrollo. En tal sentido tienen competencia para aprobar su organización interna y su presupuesto; formular el plan de desarrollo regional que debe estar concertado con las municipalidades y la ciudadanía; administrar sus bienes y rentas; regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre servicios de su responsabilidad; promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes; dictar las normas inherentes a la gestión regional; promover y regular las actividades y/o servicios en los diferentes sectores de la economía, conforme a ley; Tiene iniciativa legislativa en asuntos y materias de su competencia.

La economía de los gobiernos regionales está determinada por los bienes muebles e inmuebles de su propiedad; las transferencias que le asigna la ley Anual de Presupuesto; los tributos creados por ley a su favor; los derechos económicos que generen las privatizaciones, concesiones y servicios que se otorguen, conforme a ley; los recursos asignados del Fondo de Compensación Regional; los recursos por concepto de canon; recursos provenientes de operaciones financieras, conforme a ley. Deberían incluirse a estas rentas las que provengan de las regalías mineras que deben cobrarse obligatoriamente y que son totalmente diferentes del canon.

68 García Belaunde, Domingo, *Ob. Cit.*, p. 15.

## 7. La descentralización necesidad vital para el desarrollo del país

### 7.1. Introducción

La descentralización, es una necesidad profundamente sentida por los pueblos de la República<sup>69</sup>, reclamo permanente de los peruanos de todos los confines del territorio nacional, como lo demuestra nuestra historia. Así lo señalamos en el punto cinco, los requerimientos son inclusive antes del virreinato; pero en esta etapa el pueblo peruano, pensando en su liberación nacional, en forma unida consiguió la independencia nacional. Es a partir de la República que las naciones del Perú reclaman un mejor trato en su desarrollo, que el desarrollo nacional sea justo, igual para todas las provincias, el Perú no sólo Lima; en tal sentido el país debe asumir una organización jurídico-política dirigida a conseguir la participación de todos los pueblos del país en el desarrollo nacional en forma equitativa y con mucha inspiración solidaria.

Al respecto, Romero<sup>70</sup> manifestaba en el año de 1932 que habían transcurrido más de cien años conservando una administración y una demarcación absurdas. Temerosos de toda innovación, desdeñosos de todo estudio de la realidad peruana efectiva; por lo que refería que una nueva organización nacional es urgente. De este requerimiento de la mayoría de los pueblos peruanos han pasado más de ochenta años y no se ha avanzado seriamente en la descentralización, aunque se podría afirmar que ya se ha dado las normas constitucionales y leyes correspondientes, como por ejemplo el Capítulo XIV de la Constitución vigente, la Ley de Bases de la Descentralización No. 27783, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales No. 27867, y la Ley de

Incentivos para la Regionalización No. 28274; pero todo ese conjunto normativo desde su origen constitucional es más bien retórico, está dirigido a persuadir que ya se está realizando la descentralización, lo cierto es que las provincias, los pueblos, el Perú profundo sigue igual, con crecimiento pero sin desarrollo, donde hoy ciertas clases económicas se enriquecen cada vez más y el pueblo se pauperiza cada día más.

### 7.2. La regionalización, factor esencial para el desarrollo integral del país

La Constitución vigente, en su artículo 188°, determina que la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente del Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencias de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales. Si bien es cierto que la descentralización es una forma de organización democrática y se realiza, en el Perú, a través de la regionalización, también es cierto que desde el mandato constitucional debería tener una estructura territorial debidamente regionalizada con las competencias y funciones ya totalmente establecidas, así como los recursos necesarios para el efectivo ejercicio de sus funciones.

No es posible que se siga pensando que la creación de las regiones, la asignación de facultades y transferencias de recursos deba realizarse por etapas, más bien diríamos por siglos o cada cincuenta años; es decir, cuando a las fuerzas económicas y políticas les interesen otorgar alguna supuesta forma de descentralización porque sus intereses así lo necesitan.

69 Romero, Emilio, *Ob. Cit.*, p. 31.

70 *Ibid.*, pp. 12 y 13.

Ya es tiempo que el país se descentralice y una buena forma es a través de la regionalización, y su implementación debe ser en forma inmediata; se debe poner fin a los eufemismos, y a las fuerzas que propician el centralismo y manejan el poder político; se tiene que poner fin a los intereses particulares, ya no se debe tolerar la creación de nuevos millonarios a costa del hambre y la muerte prematura de los peruanos de las provincias, del Perú profundo. La descentralización, que durante estas últimas décadas se ha planteado en el Perú, casi siempre se ha quedado en la formalidad jurídica, se trata más bien de literatura que de hechos concretos, no se escucha los reclamos permanentes de los pueblos del país.

La Constitución de 1979 fue la ley suprema del Estado que más se acercó a los requerimientos de las provincias, de los pueblos; pues, en sus artículos 259° y 260° se ordenaba la descentralización conforme al Plan Nacional de Regionalización y las regiones, a iniciativa del Poder Ejecutivo, se creaban por ley.

La creación de las regiones como estaba determinado por la Constitución, como ya se ha señalado, se podía realizar por iniciativa del Poder Ejecutivo o a pedido de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo, en el caso del pedido de las Corporaciones, el proyecto de ley, antes de ser enviado al Congreso tenía que ser consultado a los Consejos Provinciales correspondientes a la Región y asegurarse la certificación de haberse obtenido el voto favorable de los concejos provinciales y que ese voto represente la mayoría de la población de la región proyectada; pero el Poder Ejecutivo podía, por propia iniciativa, remitir directamente al Congreso el proyecto de ley de creación de cada región. La pregunta es ¿por qué no se puede hacer lo mismo ahora? Si tenemos suficientes estudios al respecto de la descentralización, igualmente se cuenta con bases para la regionalización.

La Constitución de 1993, obra de Fujimori, sepultó todo proceso de descentralización. Más adelante, el 6 marzo de 2002, se reformó la Constitución mediante la Ley No. 27680 que modificó el Capítulo XIV del Título IV sobre la Descentralización; sin embargo, dicha reforma no precisa la voluntad política de realizar la descentralización, el Estado soslaya el desarrollo que por justicia corresponde al Perú provinciano diciendo que la descentralización es un proceso que debe desarrollarse por etapas; es lo mismo que se decía hace ochenta años, ahora cuántos años más debemos esperar esta vez.

No de otra forma puede entenderse el artículo 188° de la Constitución vigente que si bien define a la descentralización como una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, teniendo como objetivo fundamental el desarrollo integral del país, luego está misma norma decide que la descentralización va a realizarse en las calendas griegas; pues, como se puede observar de dicha norma el proceso de descentralización se realiza por etapas, ¿Cuántas etapas? No dice; más bien señala que debe ser en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales. Cabe preguntarse quién o quienes dictan o proponen los criterios, sin duda es el gobierno central. Como podemos observar, se alarga el proceso de descentralización y la provincia cada vez es más golpeada, tanto en el aspecto económico, como en ámbito social, el educativo, en la salud, que se agrava más aún por el trato al ambiente de ciertas industrias extractivas que lo envenenan y lo destrozan, y es la mayoría de los pueblos del país la que sufre este tipo de agresión, especialmente los pueblos alto andinos y las comunidades nativas, agresiones que afectan gravemente a la salud de todos esos

pueblos y que incide también en sus bienes, sus tierras.

Además, estas normas siguen con el viejo esquema de los departamentos que sólo cumplen intereses ajenos a los provincianos y que en su tiempo fuera advertido por Víctor Andrés Belaunde. Los departamentos están diseñados para explotar la riqueza de las provincias, pero solo para beneficiar a grupos extranjeros o nacionales con intereses estrictamente de esos grupos al margen de las grandes mayorías del pueblo peruano, que además tienen “compromisos” con el poder político que reside en la Capital de la República; quienes, también, parece que gobiernan a espaldas del pueblo.

El gobierno de Alan García ha sido el que más ha minimizado a las regiones del Perú, al desconocer su jerarquía política, con el Decreto Supremo N° 007-2007-PCM, mediante el cual desactivó el Consejo Nacional de Descentralización, aunque éste organismo no era al que debía corresponderle al sistema de la descentralización, por lo menos se trataba de un organismo que según la Ley No. 27783, artículo 23°, era independiente y con calidad de Pliego Presupuestario, tenía cierta autonomía; en su reemplazo, mediante el Decreto Supremo No. 007-2007-PCM, se creó la Secretaría de Descentralización, pero con dependencia directa del Consejo de Ministros como órgano de línea, con facultades de dirigir y conducir el proceso de descentralización. Creo que desde la visión centralista de muchos políticos así como de operadores estaduales se considera que, en las regiones, en las provincias, en los pueblos del Perú no existen hombres o mujeres capaces de dirigir sus propios destinos con mejor eficiencia que los centralistas que manejan el poder político para sus intereses o intereses ajenos a la nación.

El Perú, todos los pueblos del Perú, necesitan para ahora más que nunca el desarrollo

nacional, con justicia social. Asimismo, esta mayoría nacional exige que se les trate con la jerarquía que merecen, no debe olvidarse nunca que los provincianos somos la absoluta mayoría del país y merecemos un trato igualitario, para todos.

### 7.3. Necesidad de reforma constitucional

El desarrollo nacional, con equidad y justicia social, que la gran mayoría de peruanos desea para así poder ingresar a la cultura del siglo XXI y alcanzar los beneficios que ella significa, se logrará asumiendo que el Perú tiene que descentralizarse, regionalizarse, pero inmediatamente, ya que cada día que pasa corre en contra de la vida de los pueblos del Perú; por lo que debe modificarse la Constitución en el Capítulo correspondiente a la Descentralización en el sentido de ordenar que las regiones se constituyan conforme a las Bases de la Descentralización, documento ya se tiene. La definición de las regiones tiene que ser a propuesta del Poder Ejecutivo, teniendo en cuenta la división territorial, los criterios de creación de las regiones en el marco de la Constitución de 1979, debiendo agregarse los fundamentos que nos han legado José Carlos Mariátegui, Víctor Andrés Belaunde y Emilio Romero. La reforma tiene que definir las regiones política y territorialmente; determinar sus autonomías y competencias en el marco de los principios de la descentralización a que hacemos referencia en el punto cuarto del presente trabajo: los principios de autonomía de los gobiernos regionales, el democrático, de igualdad y de solidaridad.

En cuanto al principio de autonomía, tiene que entenderse en sus dimensiones política, administrativa y económica, para que el gobierno regional tenga la facultad de adoptar y acordar las políticas y normas de su competencia y desarrollar sus funciones eficiente-



mente. Asimismo, en la regionalización debe tenerse presente el principio democrático que refiere que toda competencia o facultad de los poderes constituidos son expresión de la voluntad social y que esa voluntad sea una realidad constante en el Estado.

De la misma manera el principio de igualdad es necesario en el proceso de regionalización, ya que la transferencia de facultades, funciones y recursos del gobierno central a los gobiernos regionales debe realizarse en un marco de igualdad, dentro del marco de la unidad del Estado y siempre teniendo en cuenta que el gobierno central es el encargado de dictar las políticas nacionales, en el marco de igualdad. Finalmente, el principio de solidaridad es nexo ético y común que nos vincula a nuestra sociedad política. El valor de la solidaridad se encuentra en el cimiento mismo de los derechos fundamentales, y cumple una función inspiradora de la organización social.

### **7.3.1. Realización inmediata de la regionalización**

En tal sentido, la reforma constitucional que planteamos se refiere a que la Constitución debe determinar la realización inmediata de la regionalización a propuesta del Poder Ejecutivo, sobre la base de áreas contiguas que se integran económica, política, administrativa y socialmente, formando unidades geoeconómicas; pudiendo tenerse en cuenta la regionalización que se ejecutó en el marco de la Constitución de 1979 y la Ley No. 24650.

### **7.3.2. Los órganos políticos regionales**

Otras reformas que se requieren para la descentralización están relacionadas con los recursos económicos de las regiones y la conformación y funciones de los órganos políticos regionales. En el primer caso, además de

los recursos propios de la región debe hacerse en el marco de la solidaridad y la justicia social. En el aspecto político o la conformación de los órganos de gobierno regional, la Asamblea Regional y el Consejo Regional, es conveniente que se delimite claramente las funciones de dichos órganos lo mismo que su conformación.

La Asamblea Regional, es órgano político de gobierno con facultades legislativas, es decir que tendría la competencia de dictar leyes regionales, y así deben llamarse dichas normas y no ordenanzas como se usa actualmente; las ordenanzas son disposiciones para el gobierno de los militares y el buen gobierno de las tropas o para la ciudad o una comunidad, no para la formalización u ordenación de la región; lo correcto es la denominación de leyes regionales, que finalmente serían promulgadas por el Consejo Regional.

La Asamblea Regional estaría constituida por doce representantes por un período de cinco años, elegidos de la siguiente forma: seis representantes de las provincias que integran la región, elegidos por sufragio directo, dos representantes de las organizaciones de los trabajadores, dos representantes de las organizaciones campesinas y dos representantes de las organizaciones empresariales; estos seis representantes son elegidos entre y por sus agremiados. El presidente de la Asamblea es un representante elegido por sus pares.

El Consejo Regional se constituye por el Presidente y el Vicepresidente por un período de cinco años, elegidos por el voto directo y secreto de los ciudadanos de la región. Asimismo, se integra por los directores de los órganos ejecutivos del Gobierno Regional de cada departamento que integra la Región. Los directores son designados por el Presidente de la Región quienes, a su vez son, responsables políticamente ante la Asamblea Regional.

La Asamblea Regional y el Consejo Regional deben mantener estrecha coordinación con los alcaldes provinciales.

### **7.3.3. El Ministerio de la Descentralización y del Ambiente**

Como ya hemos sostenido el gobierno de Alan García minimizó la jerarquía política de las regiones mediante el Decreto Supremo N° 007-2007-PCM, desactivando al Consejo Nacional de Descentralización, cuyo titular tenía el rango de ministro de Estado y después del Decreto referido paso a un tercer nivel jerárquico, dependiente del Presidente del Consejo de Ministros; es decir se desconoció su importancia política, se trata de la mayoría del país tanto social como económica y territorialmente, además la mayor demanda de los servicios de salud y educación están en las regiones, igualmente se requiere mayores fuentes de trabajo en las provincias y no en la Capital de la República; luego entonces la jerarquía política que le corresponde a las regiones en el gobierno central es el de un ministerio.

Las regiones deben tener un ministerio al que acudir y que además sirva de coordinación nacional, pues tiene que referirse al ámbito que más lo aproxime a las regiones, en lo que incluso las define y determina: el campo

económico asegurando sus modos de vida. Las regiones están más cerca de los recursos naturales, de la diversidad biológica; los pueblos del Perú son los que conocen su tierra, lo que produce ella y por lo tanto tienen todo el derecho de participar en su administración y en su gobierno; por lo que la descentralización, debe hacer partícipe al Gobierno Central a nivel de un ministerio.

Por todas estas razones, que son de justicia, proponemos se agregue al artículo 122° de la Constitución vigente que en cuanto al Ministerio del Ambiente este sea denominado: Ministerio de la Descentralización y del Ambiente. Asimismo, en el nombramiento de su titular este será designado por el Presidente de la República dentro de una terna propuesta por los gobiernos regionales.

Como propuesta final, queremos manifestar que, si bien claramente ya se ha constituido la gran región del sur, que está integrada por Tacna, Moquegua, Puno y Arequipa, sin embargo, siguiendo con el criterio de que las regiones deben abarcar en lo posible la costa, la sierra y la selva, entonces se debe considerar al Departamento de Madre de Dios como parte de la macro región sur.

San Borja, junio de 2018.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERNALES BALLESTEROS, Enrique, *La Constitución de 1993, Análisis Comparado*, Ed. Cidela, Lima, 1996.
- BELAUNDE, Víctor Andrés, *El Debate Constitucional*, Ed. Comisión Nacional del Centenario, Lima, 1967.
- BELAUNDE, Víctor Andrés, *La Realidad Nacional*, Ed. Horizonte, Lima, 1991.
- BELAUNDE, Víctor Andrés, *El Debate Constitucional*, Ed. Comisión Nacional del Centenario, Lima, 1987.
- BELAUNDE, Víctor Andrés, *El Debate Constitucional*. En sus obras completas Tomo IV, Ed. Comisión Nacional del Centenario, Lima, 1987.
- BASADRE, Jorge, *Historia de la República del Perú*, Ed. Universitaria, T I, Lima, 1983.
- CHIRINOS SOTO, Enrique, *Historia de la República*, Ed. A. Ch. Editores, Bogotá, 1991.
- EGUIGUREN PRAELI, Francisco. En la Introducción a *La Constitución Política de 1979 y sus problemas de aplicación*, Ed. Cuzco, Lima, 1987.
- GUERRA MARTINIERE, Margarita, *La República 1827 - 1899*. En *Historia General del Perú*, Ed. BRASA, T VII, Lima, 1994.
- GARCÍA BELAUNDE, Domingo. *La descentralización en el Perú actual* (antecedentes, desarrollo y perspectivas). Disponible en: <http://www.issirfa.cnr.it/domingo-garc-a-belaunde-la-descentralizacion-en-el-peru-actual.html>. Revisado el 7/5/2018.
- JELLINEK, Georg, *Teoría General del Estado*, Ed. Albatros, Buenos Aires, 1981.
- LOHMANN VILLENA, Guillermo, *El Virreinato*, en *Historia General del Perú*, Ed. BRASA, T. V, Lima, 1994.
- MARIÁTEGUI, José Carlos. *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Ed. Amauta, Lima, 1975.
- PLANAS, Pedro, *La Descentralización en el Perú Republicano*, Ed. Municipalidad Metropolitana de Lima, Lima, 1998.
- PACHECO DE RIVERO, Toribio, *Cuestiones constitucionales*, Ed. Grijley, Lima, 1996.
- ROMERO, Emilio, *El Descentralismo*, Ed. Tarea, Lima, 1987.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría General Del Estado*, Ed. Porrúa, México, 1964,
- SILVA SANTISTEBAN, Fernando, *Historia del Perú*. Ed. Búho, Lima, 1998, T. II.
- TAMAYO HERRERA, José, *Regionalización e identidad nacional*, Ed. Centro de Estudios País Región, Lima, 1988.
- VILLARÁN, Manuel Vicente, *Ante Proyecto de la Constitución de 1931*, Lima, 1962.